

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y  
GASSET**

**Programa de Doctorado  
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**TESIS DOCTORAL**

**Eficacia de las plataformas electorales en términos de la reforma  
política del ejecutivo federal del 2012**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Azareth Sandate Kuri**

Director

**Miguel Ángel Marmolejo Cervantes**

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**EFICACIA DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES EN TÉRMINOS DE LA  
REFORMA POLÍTICA DEL EJECUTIVO FEDERAL DEL 2012**

Doctorando(a)

**AZERETH SANDATE KURI**

Director de la Tesis

**DR. MIGUEL ÁNGEL MARMOLEJO CERVANTES**

Madrid, 2015



## Agradecimientos

*A Isabella,*

Por hacer de tu amor incondicional la luz de mi sendero. Por hacer de tu mirada el resplandor que me da fuerza para seguir sin claudicar en cada aurora. Por hacer de tus caricias la ilustración perfecta y más sublime del amor.

Te amo, profundamente.

*A mi madre,*

Por su amor, comprensión y respaldo infinitos en cada instante de mi existencia, por estar siempre junto a mí y ahora junto a la pequeña luz de nuestras vidas;

*A mi familia,*

Por su cariño inquebrantable y permanente en cada una de las etapas de mi camino.

*A mi amiga Yisel Varela de Moya,*

Por su amistad y apoyo indiscutibles al permitirme ser una mujer de éxito, tanto en el ámbito profesional como en el personal en este momento tan importante de mi vida;

*Al Dr. Miguel Ángel Marmolejo Cervantes,*

Por su tiempo y dedicación al realizar valiosas observaciones que nos permitieron terminar este proyecto;

*Al Dr. Alejandro Poiré Romero,*

Por sus magníficas e inestimables aportaciones, fundamentales para concluir acertadamente las ideas planteadas durante el desarrollo del presente documento;

*A Grupo Accses y todos sus integrantes,*

Por su inestimable colaboración para concluir este sueño personal y profesional;

*A mis amigos entrañables,*

Por su cariño, respaldo, y tiempo compartidos en este viaje.



# **EFICACIA DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES EN TÉRMINOS DE LA REFORMA POLÍTICA DEL EJECUTIVO FEDERAL DEL 2012.**

<i>ABSTRACT.</i>	i
RESUMEN.	1
INTRODUCCIÓN.	3
I. EL PODER LEGISLATIVO Y SU PROCESO DE CREACIÓN DE LEYES.	15
1. EVOLUCIÓN DEL CONGRESO EN EL CONSTITUYENTE MEXICANO.	15
A) Constitución de Cádiz de 1812.	15
B) Constitución de Apatzingán de 1814.	18
C) Constitución de 1824.	20
D) Constitución de 1836.	23
E) Constitución de 1857.	26
F) Constitución de 1917.	28
2. ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO.	31
A) Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	31
B) Cámara de Diputados.	36
a) Órganos Legislativos de la Cámara de Diputados.	38
C) Cámara de Senadores.	44
a) Órganos de gobierno de la Cámara de Senadores.	46
D) Comisión Permanente.	52

E)	Integración de las Cámaras durante las LX, LXI y LXII legislaturas.	53
a)	Cámara de Diputados; LX Legislatura.	53
b)	Cámara de Diputados; LXI Legislatura.	54
c)	Cámara de Diputados; LXII Legislatura.	55
d)	Cámara de Senadores; LX y LXI legislaturas.	56
e)	Cámara de Senadores; LXII Legislatura.	57
3.	EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MÉXICO	59
A)	Las Funciones Parlamentarias.	59
a)	La Función Legislativa.	60
B)	El Procedimiento Legislativo.	62
a)	Tipos de Procedimiento Legislativo.	64
a')	Procedimiento Legislativo Extraordinario.	64
b')	Procedimiento Legislativo Ordinario.	72
4.	ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO.	74
A)	Iniciativa.	74
B)	Discusión.	83
C)	Aprobación.	86
a)	Votaciones.	88
a')	Votaciones Nominales.	88
b')	Votaciones Económicas.	89
c')	Votaciones por cédula.	90
d')	Requisito de mayoría absoluta.	91
e')	Requisito de las dos terceras partes de los legisladores presentes.	91
D)	Sanción.	92
a)	Derecho de veto.	93

E) Promulgación.	99
F) Publicación.	103
G) <i>Vacatio Legis</i> e Iniciación de la vigencia.	108
a) Tipos de <i>Vacatio Legis</i> :	108
b) Sistemas de Inicio de Vigencia de las Leyes.	110
c) Formas de extinción de la vigencia de la ley.	112
 II. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.	115
 1. REPRESENTACIÓN POLÍTICA	115
A) Representación Política en México.	122
 2. PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.	127
A) Origen y Concepto.	127
a) Ideología de los partidos políticos.	129
b) Tipos de Partidos Políticos.	130
c) Funciones de los partidos políticos	132
d) Frentes, coaliciones y fusiones.	135
B) Régimen jurídico de los partidos políticos.	141
C) Constitución y registro.	145
a) Pérdida de Registro.	149
D) Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.	150
E) Organización Interna.	153
a) Órganos Internos.	154
b) Documentos Básicos.	157
F) Democracia Interna.	158
G) Justicia Intrapartidaria.	161



H) Régimen Financiero de los Partidos Políticos.	164
a) Financiamiento Público.	166
b) Financiamiento Privado.	168
c) Verificación de operaciones financieras.	171
I) Agrupaciones Políticas Nacionales.	173
 3. ELECCIONES FEDERALES 2006.	 176
 III. PLATAFORMAS ELECTORALES EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.	 182
 1. PLATAFORMAS ELECTORALES; ORIGEN Y CONCEPTO.	 182
 2. PLATAFORMAS POLÍTICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES PARA LAS ELECCIONES FEDERALES 2006.	 191
A) Partido Revolucionario Institucional (PRI).	192
B) Partido Acción Nacional (PAN).	199
C) Partido de la Revolución Democrática (PRD).	202
 3. LA RELACIÓN ENTRE LA PLATAFORMA ELECTORAL DEL PAN PARA LAS ELECCIONES FEDERALES 2006 Y LA REFORMA POLÍTICA 2012 (Caso Concreto).	 209
A) Reforma Política de 2012.	212
a) Cronología de la Iniciativa de Reforma en materia política de 2012.	213
b) Historia del Procedimiento Legislativo de la Reforma Política de 2012.	214

c)	Consideraciones generales sobre la Iniciativa de Decreto en Materia Política (2009).	231
d)	Factores determinantes de aprobación o rechazo de la Iniciativa.	239
e)	Consideraciones finales sobre la Reforma Política aprobada en 2012.	250
B)	Breve Análisis de la Reforma Política-Electoral de 2014.	251
a)	Aspectos positivos y negativos de las reformas a los procedimientos electorales.	258
b)	Aspectos positivos y negativos de las reformas al Régimen Político.	259
C)	Estudio Comparativo de la Plataforma Electoral 2006, respecto a la Iniciativa de Decreto presentada en 2009 y la Reforma Política aprobada en 2012 en materia político-electoral.	260
a)	Cuadro comparativo entre la Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional para las elecciones federales (2006), la Iniciativa de Decreto en materia política (2009) y la reforma en la materia aprobada por el Congreso de la Unión (2012).	261
IV. RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL POR INCUMPLIMIENTO DE LA PLATAFORMA ELECTORAL Y JUICIO POLÍTICO.		265
1.	CONCEPTO Y PROCEDENCIA DE JUICIO POLÍTICO.	265
A)	Legislación aplicable para el Juicio Político.	269
B)	Procedencia del Juicio Político.	274
C)	Sujetos que intervienen en el Juicio Político.	276
D)	Procedimiento del Juicio Político.	280
a)	Denuncia.	281
E)	Sanciones y repercusiones del Juicio Político	289
a)	Repercusiones del Juicio Político.	292

F) Fuero Constitucional y Declaración de Procedencia.	294
2. RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL.	303
A) Análisis histórico de la Responsabilidad del Presidente.	303
B) Responsabilidad Política Difusa.	308
3. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL EJECUTIVO FEDERAL POR INCUMPLIMIENTO DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES.	309
A) Consideraciones Generales.	309
B) Reformas Constitucionales.	316
C) Reformas a las leyes secundarias.	327
a) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	327
b) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.	329
c) Ley General de Partidos Políticos.	331
d) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	333
CONCLUSIONES	335
ANEXOS	342
FUENTES DE CONSULTA	394

## ***Abstract***

### ***EFFECTIVENESS OF ELECTORAL PLATFORMS IN TERMS OF THE 2012 POLITICAL REFORM OF THE FEDERAL EXECUTIVE POWER.***

*Political parties are temporary groups that mediate between society groups and the State, and participate in the struggle for political power through electoral processes. Parties are obligated to register an electoral platform through which preliminary proposals are posed for the consideration of the citizens with the purpose of convening dialogue and deliberation which are enriched and deepened throughout the duration of the political campaigns, and must later become the base of the governing party program that triumphs in the elections.*

*Regarding the relationship that exists between the Electoral Platform of the National Action Party (PAN) in 2006 and legislative initiatives of the Federal Executive branch in political-electoral matters, it should be mentioned that: on the 15 of December, 2009, the President presented a Political Reform initiative comprised of 9 points which included: Allowance for consecutive election of federal and local legislators, local council members as well as delegation chiefs; reduce the number of house members, modifying the basic principles for the integration of the Senate; adapt the second round of elections for the President; increase the minimum voting percentage to 4% so that a national political party can maintain its registration; incorporate independent candidates; allow citizens and the Supreme Court of the Nation to present legal initiatives; empower the President to present priority initiatives and to observe, partially or totally, the Expense Budget of the Federation as well as Income Laws; and to partially publish laws whose observations have not been passed in the Congress.*

*Unfortunately it is complicated to elaborate a detailed comparative analysis between the Electoral Platform of the PAN in 2006 and the initiatives of the reform posed by the Federal Branch, as the proposed considerations in the platform do not allow for the establishment of specific points of comparison, as they only proposed generic considerations that do not focus on clear and well defined ideas or projects. The only specific proposals relative to political-electoral matters are: the consecutive election of mayors and legislators; the reduction in the number of legislators and senators; and the expansion of session periods. Generically, the need to introduce schemes of participative democracy was posed; and the obligation to strengthen the schemes of relationship between the powers of the Union.*

*Impeachment and the grounds of responsibility are highly restricted when referring to the President of the Republic, as it is only possible to impeach the President for treason or for serious ordinary crimes. In this sense, a very serious loophole looms when referring to issues of non-compliance of electoral platforms by the holder of the Federal Executive Power once they assume the position.*

*The comprehensive reform proposal aims to constitute a System of Responsibilities in which the three Branches of the Government participate. In order for this to happen, it is vital to carry out reforms, both to the Constitution and to diverse secondary provisions, where not only the compliance of the electoral platforms will be encouraged, through the perfection of a mechanism of priority initiatives and the President's right to veto, to make it possible to make the holder of Executive Power responsible for non-compliance through impeachment as well as citizen complaints before the Federal Electoral Tribunal.*

### **EFICACIA DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES EN TÉRMINOS DE LA REFORMA POLÍTICA DEL EJECUTIVO FEDERAL DEL 2012.**

Los partidos políticos son agrupaciones temporales que median entre los grupos de la sociedad y el Estado y participan en la lucha por el poder político, a través de los procesos electorales. Los partidos tienen la obligación de registrar una plataforma electoral, a través de la cual plantean propuestas preliminares que se someten a consideración de los ciudadanos con el propósito de convocar al diálogo y a la deliberación, las cuales son enriquecidas y profundizadas a lo largo de las campañas, que debieran convertirse posteriormente en la base del programa de gobierno del partido que resulte triunfador en las elecciones.

Respecto a la relación que existe entre la Plataforma Electoral y las iniciativas legislativas del Ejecutivo Federal en materia político-electoral, cabe señalar que: El 15 de diciembre de 2009, el Presidente presentó la iniciativa de Reforma Política compuesta por 9 puntos, a saber: Permitir la elección consecutiva de legisladores federales, locales, miembros de los ayuntamientos y jefes delegacionales; reducir el número de integrantes de las cámaras, modificando los principios para la integración de la Cámara de Senadores; adoptar la segunda vuelta electoral para la elección del Presidente; incrementar a 4% el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro; incorporar las candidaturas independientes; permitir a los ciudadanos y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentar iniciativas de ley; facultar al Presidente para presentar iniciativas preferentes y para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos; así como para publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

Desafortunadamente resulta complicado elaborar un análisis comparativo detallado entre la Plataforma Electoral del PAN en 2006 y las iniciativas de reforma planteadas por el Ejecutivo Federal, pues las consideraciones planteadas en la plataforma no permiten establecer puntos de comparación específicos, ya que esta última solo plantea consideraciones de carácter genérico que no se centraron en ideas o proyectos claros y definidos. Las únicas propuestas puntuales relativas a la materia político-electoral son: La elección consecutiva de alcaldes y legisladores; la disminución del número de diputados y senadores; y la ampliación de los periodos de sesiones. De forma genérica, planteó la necesidad de introducir algunos esquemas de democracia participativa; y la obligación de fortalecer los esquemas de relación entre los Poderes de la Unión.

El Juicio Político y las causales de responsabilidad están sumamente acotadas por lo que se refiere al Presidente de la República, ya que sólo es posible someterlo a Juicio Político por traición a la patria o delitos graves del orden común. En este sentido, se vislumbra un vacío legal importante en lo que se refiere al incumplimiento de las plataformas electorales por parte del Titular del Poder Ejecutivo una vez que ocupa el cargo.

La propuesta integral de reformas pretende constituir un Sistema de Responsabilidades en el que participen los tres Poderes de la Unión. Para ello, resulta primordial llevar a cabo reformas, tanto a la Constitución como a diversas disposiciones secundarias, donde además de fomentar el cumplimiento de las plataformas electorales, mediante el perfeccionamiento del mecanismo de las iniciativas preferentes y el derecho de veto del Presidente, sea posible responsabilizar al Titular del Poder Ejecutivo por el incumplimiento de las mismas, a través del juicio político y de la denuncia ciudadana ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## INTRODUCCIÓN

Los seres humanos no pueden vivir aislados y por este motivo se integran a la sociedad, donde tienen derechos y obligaciones que se encuentran reflejadas en los ordenamientos jurídicos vinculantes para poder coexistir en armonía dentro de la colectividad en la que viven. En este sentido, la palabra Estado, proviene del latín *status* y es considerado como “el conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano” y “en el régimen federal, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común”.<sup>1</sup>

El término Estado es dinámico o variable y ha sido modificado de acuerdo a las necesidades de la sociedad. En Grecia, el “Estado” constituía la *Polis* o Ciudad-Estado conformada por los habitantes que se encontraban ubicados en un territorio o espacio determinado. Posteriormente, Roma proporcionó el modelo de Estado más conocido que incluía un gobierno equilibrado en sus diversos órganos para evitar abusos de poder, siendo este modelo la esencia del gobierno constitucional moderno.<sup>2</sup> Según George Jellinek el Estado es “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.<sup>3</sup>

Este mismo autor enumera los elementos que, según la teoría clásica, se consideran como constitutivos del Estado, elementos que se encuentran reglamentados en nuestra Carta Magna y se identifican como: Población, territorio y gobierno. Los tres elementos se interrelacionan entre sí y son indispensables para que el Estado exista como se conoce en la actualidad y es necesario que se presenten en forma conjunta para darle vida al mismo.

---

1 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=Estado>).

2 Burdese, Alberto. “Manual de Derecho Público Romano”, Bosch Casa Editorial, Barcelona 1972, Pág. 23.

3 Cfr. Martínez Morales, Rafael. “Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos”, Editorial Harla, México 1996, Pág. 25.



Sin embargo, a pesar de que la definición de Jellinek se considera como clásica, falta establecer en ella los fines del Estado y el Derecho, debido a que toda agrupación se une para alcanzar o perseguir un fin y éste se logra por medio de un ordenamiento jurídico que tiene como objetivo reglamentar la vida de los individuos dentro de una sociedad.<sup>4</sup> El Estado “presupone un territorio, pues sin él, podría haber una Nación, pero nunca un Estado. Implica también un Gobierno, integrado por las personas encargadas de realizar los fines políticos de la comunidad y del propio Estado y un ordenamiento jurídico interno que garantice las libertades individuales y sociales, limitando así a los gobernantes”.<sup>5</sup>

El Estado es considerado como “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia, autodeterminación, órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”<sup>6</sup>

El poder es “la capacidad de imponer la voluntad propia a sí mismo y a los demás y se manifiesta mediante las normas jurídicas. Dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la fuerza pública, monopolizada por el Estado”.<sup>7</sup> La finalidad del poder es organizar los requerimientos de la población para dirigirlos hacia la consecución del bien común. Según Burgoa “la autoridad equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y referida al Estado como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos lo que existen o puedan existir, que se despliega imperativamente en tal forma, que a nada ni nadie le es viable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio emanado de la soberanía cuyo titular real y verdadero es el pueblo, constituyendo con ello, uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, mismo que es por sí, garante de la eficacia y observancia del orden jurídico”.<sup>8</sup>

---

4 Los fines del Estado no son considerados como elementos del mismo, pero son constantes que se reflejan en el bien común, la seguridad, la justicia social, la igualdad y el desarrollo de la sociedad. Todos juntos constituyen la razón para la que se crea el Estado.

5 Cfr. Arnaiz Amigo, Aurora. “Estructura del Estado”, Editorial Porrúa, México 1993, Pág. 35.

6 Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1993, Pág. 78.

7 Martínez Morales, Rafael. “Op. Cit.”, Pág. 25

8 Burgoa Orihuela, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, pp. 62-63.

Un órgano representa “una unidad abstracta, una esfera de competencia es el medio a través del cual el Estado ejerce la soberanía conferida por el pueblo y su poder público.”

<sup>9</sup> Cada uno de los órganos de gobierno realiza diferentes funciones dependiendo del objeto para el que fueron creados.

La función pública consiste en la actividad del Estado de crear normas, aplicar la ley al caso concreto y solucionar los conflictos jurídicos entre las personas, es decir, es la forma en que se manifiesta el Estado. Por lo tanto, se entiende a la función pública como la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos por medio de planes y programas para lograr sus fines, utilizando diversos mecanismos como la estructuración de normas y la ejecución de actos concretos que se llevan a cabo por conducto de sus titulares.

Por su parte, la soberanía nacional “reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.<sup>10</sup> El Artículo 40 Constitucional faculta al pueblo mexicano para que, por voluntad propia, se constituya en una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos unidos en una federación. Por naturaleza, la soberanía es imprescriptible, inajenable e indivisible y se concibe inicial y originariamente en el pueblo. La soberanía consiste en el derecho del pueblo de decidir la forma de gobierno que desea y su ejercicio reside en la representación nacional compuesta por diputados y senadores elegidos por los ciudadanos bajo la forma que dicta la Constitución. La Teoría Alemana considera a la soberanía como un elemento constitutivo del Estado, <sup>11</sup> esencial para su existencia y lo supone como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento sus fines. Por encima del concepto de soberanía no se acepta ningún otro que limite el poder estatal

---

9 Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, 36ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, Pág. 128.

10 Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Arnaiz Amigo, Aurora. “Op. Cit.”, Pág. 11.

De acuerdo con el Artículo 49 Constitucional, “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Dicho precepto establece el Principio de la División de Poderes como uno de los principios esenciales de cualquier Estado Constitucional de Derecho. Se trata de la articulación del poder político al interior del aparato estatal que distingue entre las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

El objeto por el que se realiza la división de poderes consiste en la necesidad que se tiene de obstaculizar el abuso del poder del gobernante y la necesaria colaboración de los poderes para conseguir un mejor funcionamiento del ejercicio de dicho poder, logrando con ello alcanzar el bien común de la sociedad, es decir, “uno de los elementos centrales de toda la teoría política liberal está constituido por la reflexión sobre la insoslayable necesidad histórica de controlar, frenar y dividir el poder.”<sup>12</sup>

Históricamente la División de Poderes surge para acabar con el absolutismo monárquico, donde el rey ostentaba, por derecho o por la fuerza, todo el poder. El principio nace con el Constitucionalismo Liberal y se convierte en pilar fundamental del Estado de Derecho. Grecia y Roma conocieron aspectos teórico-políticos de la división entre el Ejecutivo y los otros poderes del Estado; siglos después fue aplicada en algunos gobiernos medievales, pero con un alcance limitado y es hasta el siglo XVIII cuando Charles-Louis de Montesquieu formula por vez primera el principio de la división de poderes.

El principio de la División o Separación de Poderes divide a éstos en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo, normalmente ejercido por una Asamblea Legislativa, Congreso, Cámaras, Cortes, Dieta o Parlamentos es el encargado de redactar, promulgar, reformar y derogar las leyes; el Poder Ejecutivo, cuyo responsable es el gobierno, procura su cumplimiento; y el Poder Judicial, a cargo de los tribunales, administra justicia.

---

12 Blanco Valdés R. “El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado Liberal”, Alianza Editorial S.A., Madrid 2006, Pág. 23.

El propósito de Montesquieu en su obra “Del Espíritu de las Leyes” era encontrar una fórmula político constitucional para evitar el abuso del poder; impedir la reunión o confusión en una sola persona o entidad el ejercicio de los poderes públicos; y establecer un principio perenne y rígido de división entre los poderes formales del Estado. Sostiene que debe darse una separación y un equilibrio entre los distintos poderes a fin de garantizar los derechos y las libertades individuales.<sup>13</sup>

Desde el periodo en que Montesquieu expuso y difundió sus postulados sobre la Doctrina de la División Tripartita del Poder o División de Poderes -inspirado fundamentalmente en John Locke, adquirió el carácter de eje fundamental e ideal de la mayoría de las constituciones contemporáneas.<sup>14</sup> La Teoría Clásica de la División de Poderes ha sido objeto de duras críticas. Al respecto, Miguel Acosta Romero, afirma: “De acuerdo con nuestro criterio, consideramos que no existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad, que es la de Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes, sin que esto quiera decir que necesariamente tengan fuerzas y contrapesos y que existan exclusivamente los tres clásicos poderes de acuerdo con la teoría, ya que, teóricamente, podrán existir tres, cuatro, cinco poderes, etcétera, los que se consideren necesarios según el crecimiento de la sociedad, para llevar a cabo las tareas del Estado”.<sup>15</sup>

Ignacio Burgoa Orihuela opina que el Principio de División de Poderes “enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo [...]. División que implica, pues, separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo el poder público del desarrollo del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia”.

---

13 Montesquieu. “Del espíritu de las Leyes”; Editorial Porrúa, México 1977, Pág. 104.

14 Cfr. Carpizo, Jorge. “Colaboración de Poderes”, 1ª. Edición, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982, Tomo D-H.

15 Cfr. Acosta Romero, Miguel. “Op. Cit.”, Pág. 80.

Por lo tanto, la Teoría de la División de Poderes, aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería, consiguientemente, Teoría de la Separación de los Órganos del Poder Público o Poder del Estado”.<sup>16</sup>

Desde su formulación, el Principio de la División de Poderes ha sido objeto de severas críticas y cuestionamientos que han tomado como punto de partida la interpretación tradicional o jurídica que se inclina por una separación rígida de poderes con funciones propias e independientes entre sí. Sin embargo, pese a las críticas de que ha sido objeto y las transformaciones que ha sufrido la organización estatal, la división de poderes sigue siendo considerada como un principio esencial de los ordenamientos constitucionales contemporáneos.

Por otro lado, cabe señalar que la separación de poderes se matiza en función de que existe una necesaria colaboración entre los poderes, lo que exige relación y control recíprocos y se manifiesta en actos complejos, donde algún poder asume funciones parciales que materialmente le corresponderían a otro.

En este orden de ideas, antes de iniciar el estudio de las plataformas electorales y de los partidos políticos, resulta indispensable explicar la composición del Poder Legislativo y su proceso de creación de leyes, pues es justamente dentro de este Poder donde se gesta el procedimiento legislativo ordinario, a través del cual pueden materializarse las propuestas de las plataformas electorales del Ejecutivo Federal, mediante iniciativas legislativas que se incorporen al Sistema Jurídico Mexicano.

---

<sup>16</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. División de Poderes en “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, México 2003.

Después de hacer un breve recorrido del Poder Legislativo a través del Constitucionalismo Mexicano, el Capítulo Primero tiene por objeto establecer claramente la composición de este Poder, así como los derechos y obligaciones de los representantes populares que se ocupan tanto de proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar las iniciativas de Ley. Dentro de ese mismo apartado, se establecen claramente todas y cada una de las facultades y atribuciones, tanto del Congreso de la Unión como de las Cámaras cuando actúan de manera individual. Lo anterior, con la finalidad de esclarecer las diferencias que existen entre las facultades que le son exclusivas a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente. Uno de los puntos primordiales de este capítulo es la integración de ambas cámaras durante las LX, LXI y LXII legislaturas a efecto de comprender el comportamiento de los grupos parlamentarios respecto a la aprobación o rechazo de las iniciativas de reforma en materia político-electoral llevadas a cabo durante los sexenios de 2006 a 2012 y de 2012 a la fecha.

Después de conocer la estructura e integración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, resulta interesante conocer el concepto de las funciones parlamentarias, entre las que destaca la función legislativa, donde sobresale el procedimiento legislativo que puede ser ordinario y extraordinario. Dentro del procedimiento legislativo ordinario, el Capítulo Segundo permite observar una definición lúcida y comprensible, así como una explicación breve, pero manifiesta de todas las etapas que constituyen este proceso, a saber: Iniciativa de la ley o decreto, discusión, aprobación, sanción y derecho de veto, promulgación, publicación y *vacatio legis* junto con la iniciación de la vigencia.

El Capítulo Segundo expone el Principio de Representación Política como un instrumento que sirve para conformar un órgano del Estado dotado de fuerza jurídica para su actuar y donde la función representativa consiste en producir y fomentar acciones para que la sociedad se apropie de ellas y las ejecute. La representación política es considerada como una práctica o actuación en la sociedad y plantea un enfoque que busca tener una relación estrecha con su trayecto histórico que permite dar fundamento y garantía a las instituciones de la democracia moderna.

Al respecto, resulta importante considerar que, además de los intereses de los ciudadanos, los representantes también siguen la ideología y los proyectos del partido del que forman parte. El paso inicial en la construcción de la representación política se produce en las elecciones que son parte fundamental de la conformación de la representación política *per se*. La representación política en México parte del análisis y revisión de los esquemas corporativos y autoritarios que funcionaron dentro de la vida política del Estado Mexicano durante varias décadas.<sup>17</sup> La política de México se organizó a partir de las necesidades del régimen edificado y las facultades formales e informales de un Poder Ejecutivo fuerte<sup>18</sup> que estaba por encima de los poderes Legislativo y Judicial, y de los gobernadores y presidentes municipales.<sup>19</sup>

Antes de iniciar con el apartado específico de las plataformas electorales, este Capítulo también expone el concepto de partidos políticos como aquellos grupos de personas unidas por un mismo interés dentro de las sociedades organizadas que participan en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, a través de los procesos electorales. Por conducto de los partidos políticos, los ciudadanos participan en la vida política del país y, de acuerdo con el Artículo 41 Constitucional son entidades de interés público que tienen como finalidades: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De igual forma, se desarrollan conceptos básicos dentro de este apartado como la ideología partidista y se definen los tipos de partidos políticos que existen en relación a los fines que persiguen, el sistema de partidos al que pertenecen, las dimensiones que tienen y su estructura interna.

---

<sup>17</sup> Curzio Gutiérrez, Leonardo, "Transición política y gobernabilidad o la responsabilidad como horizonte", en Leonardo Curzio (Coord.), La oferta electoral de los partidos políticos rumbo a las elecciones del 21 de agosto, Tríana Editores, México 1994, Pág. 26.

<sup>18</sup> Cfr. Carpizo MacGregor, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano", Siglo XXI, México 1990.

<sup>19</sup> Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis, "México, el sistema y sus partidos; entre el autoritarismo y la democracia", en Meyer, L. y Reyna, José Luis (Coords), "Los sistemas políticos en América Latina", Siglo XXI- ONU, México 1999, pp. 307-308.

El Capítulo Segundo también describe las funciones, el régimen jurídico, las reglas de constitución y registro, las causales para la pérdida de éste, así como los derechos y las obligaciones de los partidos políticos. Por lo que se refiere a los detalles de la organización interna de los partidos, la investigación puntualiza temas particulares como la composición de los órganos internos, la estructura y conformación de los documentos básicos, la democracia interna y la justicia intrapartidaria. Por último, este apartado explica el régimen financiero de los partidos políticos, destacando las reglas para el financiamiento público y el financiamiento privado, así como la verificación de las operaciones financieras de este tipo de entidades de interés público.

La última parte del Capítulo Segundo explica los resultados obtenidos por los partidos políticos más importantes y el desarrollo de las elecciones federales de 2006 que son vistas como el ejercicio democrático donde la elección presidencial fue la más competitiva y cerrada en la historia del México contemporáneo. Las deficiencias jurídicas existentes del sistema electoral mexicano no fueron corregidas para ese proceso electoral y tanto los poderes fácticos como los medios de comunicación y la clase empresarial, quedaron fuera de los controles jurídicos de la autoridad electoral. El conflicto poselectoral de 2006 abrió la discusión nacional sobre la crisis de las instituciones políticas y representativas, situación que hizo ineludible la revisión del esquema representativo imperante en México.

Las elecciones presidenciales del 2006 hicieron que fueran necesarias reformas profundas tanto a la constitución como a diversas leyes del sistema electoral mexicano. En este sentido, resultó indispensable analizar la necesidad de transformar las instituciones electorales y las instituciones nacionales. Por los motivos antes expuestos, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa propuso la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012 y que se detalla en el Capítulo Tercero.



El Capítulo Tercero explica el origen y concepto de las plataformas electorales como el conjunto de planteamientos y propuestas preliminares que se someten a consideración de los ciudadanos con el propósito de convocar al diálogo y a la deliberación, las cuales son enriquecidas y profundizadas a lo largo de las campañas para convertirse posteriormente en la base del programa de gobierno del partido que resulte triunfador en las elecciones por haber obtenido el mayor número de votos. Las plataformas políticas son documentos de carácter político que describen las propuestas que define cada partido, donde se puede leer la visión de la situación nacional y la definición de propuestas al respecto.

Después de indicar claramente los aspectos integrales del concepto de plataformas electorales, la investigación desarrolla un estudio minucioso, tanto de la composición general y estructura como de las propuestas por unidades temáticas específicas de las plataformas electorales planteadas en 2006 por los tres partidos políticos más importantes, a saber: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, haciendo hincapié en las propuestas de carácter político electoral de cada uno de los partidos mencionados, a efecto de poder establecer la relación que existe entre las propuestas político-electorales de la Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional y la Reforma Política propuesta en 2009 por el entonces Presidente de la República, Licenciado Felipe Calderón Fournier, misma que fue aprobada en agosto de 2012.

A partir del estudio detallado realizado sobre las plataformas electorales y la Reforma Política presentada mediante iniciativa legislativa por el Ejecutivo Federal en 2009, surgen algunas consideraciones que permiten plantear la necesidad de crear un Sistema de Responsabilidades derivado del incumplimiento de las propuestas electorales, considerando el hecho de que dicha responsabilidad, aun cuando debe recaer sobre todos aquellos funcionarios públicos que ocupen el cargo por vía de la elección directa, el Titular del Ejecutivo será el principal responsable por el incumplimiento de los ofrecimientos realizados a los electores en la campaña electoral.

El último Capítulo establece un tránsito breve sobre los orígenes, naturaleza y procedimiento del Juicio Político, a efecto de plantear un Sistema de Responsabilidades que permita sancionar la actuación del Titular del Ejecutivo Federal por el incumpliendo de las plataformas electorales. En términos generales, se sugieren diversas reformas normativas que establecen los mecanismos, a través de los cuales el Presidente de la República podrá cumplir con la obligación constitucional de llevar a iniciativas con carácter de preferente las propuestas plateadas en su plataforma electoral. De lo contrario, podrá ser sujeto de Juicio Político, haciéndose acreedor a las sanciones que para tales efectos establece nuestra Ley Suprema.

El propósito primordial del Sistema de Responsabilidades planteado consiste proporcionar al Ejecutivo Federal un mecanismo jurídico viable para materializar sus ofertas electorales, a través de las iniciativas preferentes, además de facultar a los ciudadanos para exigir al Presidente de la República que cumpla las propuestas contenidas en su plataforma electoral, haciendo procedente el Juicio Político en contra del Presidente de la República cuando no cumpla con lo establecido en la Constitución.

El derecho de los ciudadanos de actuar contra los gobernantes cuya conducta sea insatisfactoria es un elemento esencial de la democracia, pues se le proporciona al gobernado medios que le permiten ejercer su derecho a solicitar que los funcionarios públicos respondan por el incumplimiento de las plataformas electorales sobre las cuales fundamentan sus campañas políticas con el objetivo de obtener los votos para ocupar un cargo público. Es necesario desechar esa vieja conducta de tolerancia y complicidad, donde teniendo los recursos como el Juicio Político, el país no fue capaz de pedirle cuentas a quienes no cumplían con el correcto ejercicio de su encargo.

En la actualidad, contamos con un espacio favorable para que los grupos parlamentarios logren los consensos necesarios para convertir al Poder Legislativo en un contrapeso del Ejecutivo y, con ello, se supere el presidencialismo excesivo que durante tantos años había experimentado nuestro país. Este tipo de incumplimiento y la propia impunidad del sistema hubieran podido corregirse con el correcto ejercicio del poder público y el consecuente uso de procedimientos como el Juicio Político que permiten remover a los gobernantes de sus cargos cuando sus actuaciones son ineficaces.

En la práctica parlamentaria el Juicio Político no ha sido ejercido con frecuencia y ello provoca algunas dudas sobre su correcta aplicación, así que quedará en manos de los nuevos legisladores la instauración de un sistema efectivamente representativo y democrático en México que tenga por objetivo conocer la evolución y aplicación de este instrumento constitucional. Por lo tanto, además de la objetividad en las normas jurídicas y la existencia de instituciones eficaces, es necesario contar también con funcionarios públicos capaces, preparados y éticamente solventes para asegurar la efectividad de un marco legal, dentro del cual, cualquier funcionario público, sin importar su inclinación partidaria, cargo, nivel, clase o estrato, sea responsable por aquellas acciones u omisiones que realice en el ejercicio de su encargo y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Es indispensable estudiar, analizar y proponer reformas sustanciales tanto a la Constitución como a leyes secundarias en materia electoral para evitar la reiteración de conductas donde los candidatos prometan a los votantes aquello que no estén dispuestos a cumplir, buscando que éstos actúen en todo momento apegados a Derecho, ya que del buen desempeño de los mismos y de su función pública, depende la estabilidad de una Nación.

## I. EL PODER LEGISLATIVO Y SU PROCESO DE CREACIÓN DE LEYES.

### 1. EVOLUCIÓN DEL CONGRESO EN EL CONSTITUYENTE MEXICANO.

#### A) Constitución de Cádiz de 1812.

El Poder Legislativo en la Constitución de Cádiz de 1812 se conocía con el término de “Las Cortes”, atribuyéndole como principal función, en su Artículo 15, la potestad de hacer las leyes conjuntamente con El Rey. Las Cortes, por su parte, fueron definidas en el Artículo 27, según Felipe Remolina como "la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá".<sup>1</sup>

El Congreso de Representantes recibió el nombre de “Las Cortes de Cádiz” durante todo el Imperio Español”.<sup>2</sup> El Título Tercero, denominado “De las cortes”, capítulos Primero y Segundo establecían el modo en que se formaban Las Cortes y el nombramiento de los Diputados de Cortes.<sup>3</sup>

En Las Cortes también se propuso la creación de dos cámaras, una de representantes del pueblo y otra del clero y la nobleza, pero se rechazó la propuesta por considerar que esta última se pondría a favor del Rey, rompiendo así el equilibrio estatal porque tanto el clero como la nobleza estaban representados en el Consejo de Estado, aunque sus miembros eran nombrados por Las Cortes.<sup>4</sup> Según el Artículo 34 de la Constitución de Cádiz, para la elección de los Diputados de Cortes se celebraban juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

---

1 Remolina Roqueñí, Felipe. “La Constitución de Apatzingán, Estudio Jurídico Histórico”, Colección Bicentenarios, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ª. Edición, Pág.13.

2 Garrido Felipe. “Historia de México”, Editorial Mexicana, México, 1994, Pág. 67.

3 Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, retomado de bibliotecas jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf).

4 Remolina Roqueñí, Felipe. “Op. Cit.”, Pág. 66.

La base para la representación nacional era la misma en ambos hemisferios. La población estaba compuesta de los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles y de aquellos que hubieran obtenido en Las Cortes carta de ciudadano. Por cada setenta mil almas de la población, habrá un Diputado de Cortes. Cuando resultaba exceso de más de treinta y cinco mil almas en alguna provincia, se elegía un Diputado más, como si el número llegase a setenta mil, y si el sobrante no excedía de treinta y cinco mil, no se contaba con él. <sup>5</sup>

El Artículo 30 de la Constitución de Cádiz establecía que para el cómputo de la población de los dominios europeos serviría el último censo del año de mil setecientos noventa y siete, hasta que se pudiera hacer otro nuevo, y se formaría el correspondiente para el cómputo de la población de los de ultramar, sirviendo entre tanto los censos más auténticos entre los últimamente formados.

Entre las funciones de Las Cortes, destacan: <sup>6</sup>

- Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario;
- Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia;
- Resolver cualquiera duda, de hecho o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la Corona;
- Elegir Regencia o Regente del Reino y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad Real;
- Hacer el reconocimiento público del Príncipe de Asturias y nombrar tutor al Rey menor;
- Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio;
- Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el Reino;

---

<sup>5</sup> Artículos 28, 29, 31 y 32 de la Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, retomado de Bibliotecas Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ([biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf)).

<sup>6</sup> Artículo 131 de la Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, retomado de Bibliotecas Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ([biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf)).

- Decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales y la creación o supresión de los oficios públicos;
- Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra;
- Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional;
- Fijar los gastos de la administración pública;
- Establecer anualmente las contribuciones e impuestos;
- Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación;
- Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias;
- Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos;
- Establecer las aduanas y aranceles de derechos;
- Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales;
- Determinar el valor, pero, ley, tipo y denominación de las monedas;
- Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas;
- Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan;
- Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias;
- Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del Reino;
- Proteger la libertad política de la imprenta; Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos; y
- Dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos previstos como necesarios en la propia Constitución.

Esta constitución auguraba un cambio radical en la política de España, pero el 4 de mayo de 1814, el Rey Fernando VII abolió la Constitución, mediante Decreto publicado en México el 17 de septiembre de 1814. La vigencia teórica de esta constitución en México fue de un año siete meses y cuatro días.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Romero Vargas Iturbide, Ignacio. “La Cámara de Senadores de la República Mexicana”, editado por el Senado de la República, México, 1967, pp. 27-29.

## **B) Constitución de Apatzingán de 1814.**

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana fue sancionado el 22 de octubre de 1814 en la Ciudad de Apatzingán y es considerado el primer intento constituyente del país, atribuyéndole su autoría a Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel Herrera. Destaca su concepto de soberanía, considerada como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. Se le atribuye el carácter de imprescriptible, inenajenable e indivisible y la hace residir originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los propios ciudadanos.<sup>8</sup>

El Artículo 44 disponía que: “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia. Por lo que hace al Órgano Legislativo, su Artículo 48 disponía que: “El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad”.<sup>9</sup> De esta definición, Jorge Fernández Ruiz señala que el concepto planteado se asemeja más al sistema senatorial, ya que disponía la elección de diputados no en razón del número de habitantes de las provincias, sino que cada una de ellas elegía un representante para la integración del Congreso, es decir, no se tomaba en cuenta la población.<sup>10</sup>

La Junta formuló un proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que fue leído en la sesión del 18 de diciembre de 1822, sin que llegara a aprobarse. Este Reglamento reservaba a Junta el ejercicio del Poder Legislativo, pero no contenía disposición alguna respecto a la aparición del bicameralismo legislativo en México.<sup>11</sup>

---

8 Artículos 2, 3 y 5 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana fue sancionado el 22 de octubre de 1814 en la Ciudad de Apatzingán, retomado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>).

9 Para la elección de los miembros de este Supremo Congreso se sigue el mismo sistema previsto en la Constitución de Cádiz, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, en cuyo desarrollo se debían celebrar ceremonias religiosas.

10 Cfr. Fernández, Ruiz, Jorge. “Poder Legislativo”, Editorial Porrúa, México, 2013, pp. 134-136.

11 Ídem, pp. 131- 138.

Entre las facultades del Supremo Congreso es posible enunciar las siguientes: <sup>12</sup>

- Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados;
- Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de residencia, los secretarios y los fiscales;
- Nombrar los ministros públicos que hayan de enviarse a las demás naciones.
- Elegir a los generales de división a consulta del Supremo Gobierno;
- Examinar y discutir, sancionar, interpretar y derogar leyes;
- Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones;
- Decretar la guerra y dictar las instrucciones para proponer o admitir la paz;
- Crear nuevos tribunales subalternos, suprimir los establecidos o variar su forma;
- Aumentar o disminuir los oficios públicos, y formar los aranceles de derechos.
- Conceder o negar licencia para admitir tropas extranjeras, aumentar o disminuir fuerzas militares y dictar ordenanzas para el ejército y milicias nacionales;
- Arreglar los gastos del Gobierno, establecer contribuciones e impuestos y administrar, conservar y enajenar los bienes propios del Estado;
- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda;
- Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación y adoptar el sistema que estime justo de pesos y medidas;
- Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos. <sup>13</sup>

El 02 de noviembre de 1822 se instala formalmente la Junta Nacional Instituyente. Este cuerpo colegiado se formó con miembros del congreso disuelto, designados por el emperador y se le encomendaron, entre otras, las funciones siguientes: Redactar un Proyecto de Constitución; convocar a un nuevo Congreso; y legislar provisionalmente en materia impositiva. <sup>14</sup>

---

12 Artículos 102 al 122 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana fue sancionado el 22 de octubre de 1814 en la Ciudad de Apatzingán, retomado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>).

13 Cfr. Fernández, Ruiz, Jorge, "Op. Cit.", pp. 129 a 131.

14 Benson, Nettie Lee. "La diputación provincial y el Federalismo Mexicano", Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, pp. 135-137.



### **C) Constitución de 1824.**

El 29 de marzo de 1823 se reinstala el Congreso Constituyente con la asistencia de 103 diputados. El 2 de abril del mismo año recibió una solicitud con carácter de urgente para que se sirviera acordar la formación de una convocatoria para otro Congreso cuyo objetivo era constituir la Nación bajo la forma que a la misma agrade; al efecto nombraría una comisión para presentar su proyecto. Sin embargo, la comisión encargada de conocer la propuesta de convocatoria emitió un dictamen desfavorable, dando con ello origen a un conflicto entre el Congreso, los partidos y la opinión pública.<sup>15</sup>

Fue hasta el 16 de mayo de 1823 que la comisión presentó al Congreso su proyecto de “Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana”, el cual contenía principios de federalismo y aun cuando no propuso un sistema bicameral, proponía el establecimiento de un cuerpo colegiado denominado “Senado” que, sin formar parte del Congreso, tenía facultades legislativas. Sin embargo, este proyecto no llegó a ser discutido por aquel Congreso y sólo se decretó la convocatoria para la instalación de un nuevo Congreso que nunca llegó a ser un Congreso Constituyente.<sup>16</sup>

Jorge Fernández Ruiz considera que la propuesta de un nuevo Congreso Constituyente representa un acontecimiento trascendental en la vida de nuestro país, porque dio lugar al establecimiento del federalismo. La convocatoria finalmente lograda, marcó una pauta en nuestra historia porque en el nuevo Constituyente (1823-1824) ya no resultaron elegidos españoles poderosos, por el contrario, ingresaron federalistas notables como Miguel Ramos Arizpe, cuya preparación permitió lograr en la Constitución de 1824 la instauración del federalismo y del bicameralismo legislativo. Fue hasta el 7 de noviembre de 1823 que se instaló el nuevo Congreso Constituyente.<sup>17</sup>

---

15 Romero Vargas, Ignacio Iturbide, “Op. Cit.”, pp. 10-13.

16 Ibídem.

17 Cfr. Fernández, Ruiz, Jorge, “Op. Cit.”, pp. 129 a 131.

El 31 de enero de 1824 cuando el Congreso termina de discutir y votar los artículos del Acta Constitutiva se consuma el establecimiento constitucional del federalismo y del órgano legislativo bicameral en México, confirmándose el triunfo político del cambio y del liberalismo sobre el sector privilegiado y conservador. En el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, el Órgano Legislativo se encuentra previsto en el Título III, denominado “Del Poder Legislativo”, a continuación haremos una breve referencia de los preceptos jurídicos considerados más importantes.

De las funciones que le fueron asignadas en el texto constitucional al Congreso General, destacan la función legislativa, así como algunas funciones jurisdiccionales, administrativas y públicas emergentes, conocidas actualmente como funciones de contraloría o fiscalización presupuestaria y financiera. El marco jurídico para cada cámara en todo lo referente a su gobierno interior estaba dispuesto de conformidad con el reglamento que emitía el propio Congreso.<sup>18</sup>

Con relación a los pormenores de la integración y elección de la Cámara de Diputados, dicha Constitución estableció, lo siguiente:<sup>19</sup>

- La Cámara de Diputados se integraba por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los propios ciudadanos de los Estados de manera indirecta.
- La base general para el nombramiento de diputados era la población de cada Estado, nombrando un diputado por cada ochenta mil habitantes o por una fracción arriba de cuarenta mil, aún en el supuesto de que el Estado no tuviera dicha población.
- Los suplentes no se elegían por cada diputado propietario, sino por cada tres, a excepción de aquéllos estados que tenían menos de tres diputados propietarios, en cuyo supuesto se elegía un suplente.

---

18 Artículo 34 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, retomada de Cámara de Diputados ([http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)).

19 Artículos 8, 11, 13, 14, 15, 19 y 20 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 retomada de Cámara de Diputados, ([http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)).

- Los territorios también requerían cuarenta mil habitantes para elegir un diputado propietario y un suplente con voz y voto; sin embargo, en el caso de los territorios que no tuvieran cuarenta mil habitantes, éstos podían nombrar un diputado y un suplente pero éste solo tenía voz y no voto en la formación de leyes y decretos.
- Se requería tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos, por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que lo eligiere o haber nacido en él, aunque residiera en otro.
- Estaba previsto el derecho para ser diputado a los no nacidos en el territorio de la Nación Mexicana; sin embargo, se requería además de 8 años de vecindad en él y \$8,000.00 pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República o una industria que les produjera \$1,000.00 pesos cada año.

Por el contrario, no podían resultar electos como diputados, aquéllos que estuvieran presos o suspendidos de los derechos de ciudadano, el Presidente y Vicepresidente de la Federación, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías, los empleados de Hacienda, los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos, los obispos, los provisores y vicarios generales, los jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los estados o territorios en que ejercieran su encargo o ministerio. Solo se les permitía ejercer como diputados cuando se hubieran separado del encargo que tuvieran seis meses antes de la elección.<sup>20</sup>

Por su parte, la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por cada Estado elegido por mayoría de votos de sus respectivas legislaturas y era renovado por mitad de dos en dos años. Se exigían los mismos requisitos para ser diputado, excepto la edad, ya que para éste cargo se requería treinta años cumplidos al día de la elección, aplicando también las mismas restricciones.<sup>21</sup>

---

20 Artículos 23 y 24 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, retomada de Cámara de Diputados, ([http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)).

21 Artículos 25, 28 y 29 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, retomada de Cámara de Diputados, ([http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)).

El Congreso General se reunía todos los años el 1º. de enero en el lugar que el Reglamento Interior del mismo estableciera. Las sesiones eran diarias a excepción de los días marcados como festivos solemnes. El cierre de las sesiones se llevaba a cabo en forma anual cada 15 de abril, pero podía prorrogarse hasta por 30 días cuando el mismo Congreso lo juzgara necesario o cuando lo solicitara el Presidente de la Federación. <sup>22</sup>

La Constitución Federal de 1824 es el antecedente del sistema legislativo bicameral, estableciendo como forma de gobierno la República; una forma de Estado Federal; un sistema político Presidencial y un Congreso General bicameral, que sesionaría sólo durante tres meses y medio al año, dividido en Cámara de Diputados y en Cámara de Senadores, previendo facultades para todo el Congreso, no así facultades exclusivas para cada una de las cámaras. Tiene como influencia el texto original de la Constitución Norteamericana de 1787. <sup>23</sup>

#### **D) Constitución de 1836.**

En opinión de Emilio Rabasa, en virtud de que “el Congreso tenía el carácter de ordinario por no haber sido elegido como convocante ni mucho menos como constituyente, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquélla ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836, su base es pues la más original que pueda darse: un golpe de estado parlamentario”. <sup>24</sup>

De esta forma, entró en funciones un nuevo Congreso bicameral, que acordó reunirse en una sola Cámara el 9 de septiembre de 1835. El Congreso se convirtió en unicameral reemplazando la Constitución de 1824 por la de 1836 que fue centralista y se integró por siete Leyes Constitucionales.

---

<sup>22</sup> Artículos 67, 69 y 71 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, retomada de Cámara de Diputados, ([http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)).

<sup>23</sup> Cfr. Romero Vargas, Ignacio Iturbide, “Op. Cit.”, pp. 10-13.

<sup>24</sup> Rabasa, Emilio, “La Constitución y la Dictadura”, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1999, Pág. 10.

La Tercera Ley Constitucional relativa al Poder Legislativo en su Artículo 1 establecía que: “El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras”. En esta Ley Constitucional, la base para la elección de Diputados también era la población. Se elegía un Diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tuvieran ese número, elegirían también un Diputado y se elegía un número de suplentes igual al de propietarios. La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años y el número total de Departamentos se dividía en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombraba sus Diputados, una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente. La particularidad de esta Ley es que las elecciones de los Diputados serán calificadas por el Senado, reduciendo esta Cámara su calificación á si en el individuo concurren las cualidades que exigía la Ley y si en las juntas electorales hubo nulidad que viciara esencialmente la elección.<sup>25</sup>

Las Leyes Constitucionales de 1836 establecieron un Congreso bicameral, haciendo referencia a sus miembros y a la formación de leyes, además establecían un Supremo Poder Conservador formado por cinco miembros que se encontraban por encima de los tres órganos del Estado.<sup>26</sup> En caso de nulidad en el cuerpo electoral, se mandaba subsanar el defecto: en el de nulidad de los electos, era necesario repetir la elección, y en el de nulidad en el propietario y no en el suplente, venía éste por aquél. En caso de falta perpetua del propietario, se llamaba al suplente.<sup>27</sup>

Por su parte, el Artículo 6 de la misma Ley establecía los requisitos para ser diputado, entre los que destacaban, los siguientes:

- Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquiera parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación;

---

25 Artículos 2, 3 y 5 de la Constitución de 1836, retomada de Orden Jurídico (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>)

26 26 Rabasa, Emilio, “Op. Cit.”, Pág. 10.

27 Artículo 2, párrafos segundo y tercero de la Tercera Ley Constitucional de la Constitución de 1836, retomada de Orden Jurídico (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>).

- Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo elige;
- Tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección; y
- Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo, lo menos mil quinientos pesos anuales.

Contrario a lo establecido en el Artículo 6, el Artículo 7 indicaba que no podían ser electos diputados: El Presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador, mientras lo fueran y un año después; los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial; los Secretarios del Despacho y oficiales de su secretaría; los empleados generales de Hacienda; los Gobernadores de los Departamentos, mientras lo fueran y seis meses después; los Muy Reverendos Arzobispos y Obispos, Gobernadores de mitras, Provisores y Vicarios generales, los Jueces, comisarios y comandantes generales, por los Departamentos a que se extendiera su jurisdicción, encargo o ministerio.

“La Cámara de Diputados era renovable por mitad cada dos años, cuyos miembros se elegían para períodos de dos años, bajo la base de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil. El Senado se componía de veinticuatro senadores, quienes de acuerdo con el Artículo 8 de la Tercera Ley, eran designados por mayoría de votos de las juntas departamentales, de entre los propuestos por la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia. . Los senadores duraban en su encargo seis años y cada dos, el Senado debía renovarse por terceras partes”.<sup>28</sup> La vacante de un Senador se reemplazaba por elección hecha por el método prescrito en el Artículo 8 de la misma Ley y el electo ocupaba el lugar vacío durante el tiempo que debía durar el que faltó. El Artículo 13 establecía quiénes no podían ser Senadores.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Fernández, Ruiz, Jorge. “Op. Cit.”, Pág. 185.

<sup>29</sup> Artículos 11 y 13 de la Tercera Ley Constitucional de la Constitución de 1836, retomados de Orden Jurídico (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>).

### **E) Constitución de 1857.**

La Constitución de 1857 contempló la forma de Estado Federal, pero a diferencia de los textos anteriores, estableció un Congreso Federal unicameral, denominándosele “Congreso de la Unión” y consagró también un sistema de gobierno semipresencial o un “parlamentarismo aproximado”. El Ejecutivo era elegido por el Congreso constituido en Colegio Electoral y además el primero debía subordinarse ante el segundo.<sup>30</sup>

Esta Constitución representó un gran paso a favor de los derechos del hombre, de la libertad, de la democracia, del progreso y de la República, más para los liberales puros no contenía el mínimo razonable de conquistas ambicionadas por ellos. El gran inconveniente de la Constitución de 1857, fue la estructura unicameral del Órgano Legislativo, confiriéndole una indiscutible preeminencia sobre los otros dos poderes.<sup>31</sup> Se establecía la integración del Congreso por diputados elegidos en su totalidad cada dos años, a través de voto indirecto por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, y aún en aquéllos supuestos donde los territorios que no tuvieran más del mínimo poblacional requerido, se elegirá uno con su respectivo suplente.<sup>32</sup>

De acuerdo al Artículo 55 de la Ley, la elección para diputado era indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que dispusiera la ley electoral. Resultaban inelegibles para el cargo de diputados aquellos que no fueran mexicanos, quienes no estuvieran en ejercicio de sus derechos ciudadanos, no tuvieran al día de la elección 25 años cumplidos, no fueran vecinos del Estado o territorio donde se llevaré la elección y que no pertenecieran al estado eclesiástico, por lo que a contrario sensu todos aquéllos que cubrían éstos requisitos eran elegibles para ser legisladores. Por otro lado, era incompatible con el cargo, según lo previsto por los artículos 57 y 58, cualquier comisión o destino de la unión en que se disfrutara sueldo.

---

30 Fernández, Ruiz, Jorge. “Op. Cit.”, Pág. 198.

31 Ibídem.

32 Artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, retomada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>).

Al respecto, desde el día de su elección hasta el día de conclusión de su encargo, los diputados no podían aceptar otro empleo o nombramiento del Ejecutivo por el que disfrutaran de sueldo, sin previa licencia otorgada por el Congreso.

Los diputados eran son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podían ser reconvenidos por ellas. El Congreso calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que ocurrieran al respecto. Por otro lado, el Congreso no podía abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes debían reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes. El Congreso tenía cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzaba el 16 de Septiembre y terminaba el 15 de Diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzaba el 1º. de Abril y terminaba el último día de Mayo.<sup>33</sup>

A la apertura de sesiones del Congreso debía asistir el Presidente de la Unión para pronunciar un discurso en el que manifestara el estado que guardaba el país. En este sentido, correspondía al Presidente del Congreso contestar dicho informe en términos generales. Por lo que se refiere a las resoluciones del Congreso, éstas tenían forzosamente el carácter de ley o acuerdo económico. Las leyes debían comunicarse al Titular del Poder Ejecutivo, estando firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.<sup>34</sup> La función legislativa fue conferida al Presidente de la República, a los diputados federales y a las legislaturas de los estados con la particularidad de que los proyectos desechados por el Congreso no podían presentarse de nuevo en las sesiones del año.<sup>35</sup>

---

33 Artículos 59, 60, 61, 62 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, retomada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>).

34 Artículos 63 y 64 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, retomada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>).

35 Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, retomada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>).



## **F) Constitución de 1917.**

El 19 de septiembre de 1916 se lanzó la convocatoria formal al Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de Querétaro el 1º. de diciembre de 1916, estableciendo que la elección de diputados al Congreso sería directa y se verificaría el domingo 22 de octubre del mismo año, tomando como base el censo de 1910. El Constituyente concluyó sus labores el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias. El día 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que actualmente nos rige. Se le atribuyen al Congreso la calificación de las elecciones de sus miembros y sólo se le permite ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del total de sus miembros.<sup>36</sup> El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagró en su Título Tercero, Capítulo II, denominado “Del Poder Legislativo” los lineamientos de elección e instalación del Congreso, específicamente el Artículo 73 estableció sus facultades y la sección IV del Artículo 78 hizo referencia a la Comisión Permanente.<sup>37</sup>

De la elección e instalación del Congreso, vale la pena resaltar la integración del Poder Legislativo depositado en un Congreso General que a su vez se dividía en dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El criterio para dividir el Poder Legislativo en dos cámaras se basa en la consideración que si éste residiera en una sola cámara, sería demasiado poderoso con relación al Poder Ejecutivo, lo que implicaría desventajas políticas. Por lo tanto, el sistema bicameral consolida la fortaleza del Poder Ejecutivo y contribuye a la concentración del ejercicio del poder en la persona del Presidente de la República.

El sistema bicameral del Congreso ha sido objeto de numerosas críticas, particularmente con relación a la existencia del Senado. Desde la tradición inglesa, la Cámara Alta fue formada por la aristocracia, más adelante por la clase pudiente que defendía sus intereses, en contraposición a la formación popular de la Cámara Baja.<sup>38</sup>

---

36 Rabasa, Emilio, “El Pensamiento del Constituyente de 1916-1917”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996, pp.57-58.

37 Ibídem Pág. 78.

38 De la Madrid Hurtado, Miguel. “Elementos de Derecho Constitucional”, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, México 1982, Pág. 43.

Según Miguel de la Madrid, durante décadas el Senado en México estuvo compuesto en su mayoría absoluta por el partido político en el poder con una oposición mermada y sin dar cabida a los representantes de los partidos políticos pequeños. Debido a los cambios democráticos, posteriormente la crítica se fundamentó en las funciones que desempeña el Senado dentro del Congreso y en su relación con el poder Ejecutivo; no tanto en la clase política que lo conforma. Se argumenta que es una institución cuya eficacia aún no ha sido probada y nadie ha discutido la necesidad de que exista el Senado. Nunca ha sido un cuerpo acorde con el imperativo federal, pues los estados no han encontrado más representación en él que sus delegados del Senado y los estados también suelen tener defensores en sus diputaciones.<sup>39</sup>

En un régimen presidencial como el nuestro, la existencia de dos cámaras debilita considerablemente la estructura del Poder Legislativo, que tiene diversas limitaciones como la breve duración de sus períodos de sesiones, la falta de ejercicio pleno de sus atribuciones durante los períodos extraordinarios de sesiones, el derecho de veto a las leyes por parte del Ejecutivo y la obligación de que las leyes y otras decisiones sean discutidas y aprobadas en ambas cámaras.<sup>40</sup>

Originalmente la Cámara de Diputados establecía la elección de sus integrantes cada dos años sin contemplar la elección de suplentes, a diferencia de la actual que prevé la elección cada tres años y la existencia de suplentes.<sup>41</sup> El texto constitucional de 1917 no establecía un número determinado de diputados, ya que solo puntualizaba la elección de un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil, tomando en cuenta el último censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. Además de que si había algún territorio que no reuniera esa cantidad de habitantes también se debía elegir un diputado propietario.<sup>42</sup>

---

39 *Ibíd.*

40 Covián, Andrade, Miguel, “Teoría Constitucional”, 2ª. Edición, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México 2000, Pág. 338.

41 Las reformas que establecieron la elección de diputados cada tres años y la posibilidad de elegir un diputado suplente por cada diputado propietario se incorporaron en 1977.

42 Artículo 52 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, retomada de la Cámara de Diputados ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf))

Por lo que se refiere a la edad, la Constitución original de 1917 en su Artículo 55 exigía como requisito para ser electo diputado, 25 años cumplidos el día de la elección; sin embargo, en 1972 se determina que la edad para ocupar dicho cargo sería de 21 años. También se requería ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. En este sentido, la Constitución establecía que la vecindad no se perdía por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.<sup>43</sup>

Por otra parte, el origen de la Cámara de Senadores fue un reflejo de la preocupación de equilibrar las fuerzas del Poder Legislativo, y aun cuando en sus orígenes tampoco se establecía un número determinado de integrantes, se hacía referencia a la elección de dos senadores por cada Estado y otro tanto igual por el Distrito Federal.

Posteriormente, esa representación se incrementaría a tres senadores por Entidad, hasta llegar a cuatro senadores por Entidad Federativa; sin embargo, la mayor importancia que reviste esta reforma no radica en el número de senadores alcanzado, sino en la forma en que habrán de elegirse estos representantes, lo que abre la oportunidad de representación mixta en el Senado, al integrar la representación de las minorías significativas de los partidos políticos en cada Estado, lo que tiene por objeto propiciar la pluralidad de ideologías en ese cuerpo colegiado.<sup>44</sup>

En estricto sentido legal, la integración de la Cámara de Senadores debe obedecer esencialmente al principio constitucional que consagra su instauración como parte del Poder Legislativo, ejerciendo sus funciones como cámara revisora.

---

43 El sistema de representación de nuestro país es mixto, basado en los principios de representación proporcional y de votación por mayoría relativa, por lo que la integración del Congreso tiene formas y proporciones distintas en su representatividad que no garantizan el equilibrio de las fuerzas e intereses de toda la Nación, pero sí permiten la pluralidad de criterios y partidos que representan los intereses generales de la población.

44 Ídem. Pág. 11.

## 2. ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO.

### A) Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también es denominado como H. Congreso de la Unión.<sup>45</sup> El Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Tercero, Capítulo II establece que el Poder Legislativo del Estado Federal Mexicano se deposita en un Congreso General que es bicameral, pues se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores,<sup>46</sup> mismas que se encuentran integradas por quinientos diputados y ciento veintiocho senadores, respectivamente.<sup>47</sup> La sede oficial del Congreso General es el Palacio Legislativo de San Lázaro,<sup>48</sup> recinto que funge también como sede oficial y permanente de la Cámara de Diputados.<sup>49</sup>

De acuerdo al Sistema de Información Legislativa de México, el Congreso General es depositario del Poder Legislativo Federal y tiene como tarea principal legislar para crear normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, así como realizar las modificaciones que se requieran en el sistema normativo vigente. La competencia constitucional del Congreso abarca otras facultades que se desarrollan en actos no legislativos, es decir, desempeña funciones políticas, electorales, jurisdiccionales, económicas, presupuestarias, administrativas, así como otras formas de control al gubernamental.<sup>50</sup>

La construcción del Poder Legislativo comienza con las elecciones de diputados y senadores. El proceso electoral, además está condicionado por la determinación del número de habitantes que tienen el derecho a elegir quienes habrán de ser sus representantes dentro del Poder Legislativo, así como por la determinación geográfica de los límites territoriales de los distritos de elección y las circunscripciones electorales en que se dividirá dicha población.

---

45 (H. Congreso de la Unión <http://www.congreso.gob.mx/>)

46 Artículo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos.

47 Artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48 Ver Anexo 1.1.

49 Cuando se reúne y realiza sesiones en forma conjunta la Cámara de Diputados con la Cámara de Senadores.

50 Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=52>).

El Congreso de la Unión está integrado por representantes populares que se ocupan tanto de proponer, estudiar, discutir, votar, aprobar, así como rechazar las iniciativas de ley que presente el propio Poder Legislativo, las legislaturas de los estados, el Ejecutivo Federal y los ciudadanos. El Congreso General tiene como tarea principal crear normas y realizar las modificaciones que requiere el sistema jurídico mexicano. Según el Artículo 70 de la Constitución, todo acuerdo del Congreso tiene entonces el carácter de ley o decreto.

Mediante la emisión de decretos y leyes, el Poder Legislativo se ocupa de crear un marco jurídico de acción para las principales relaciones económicas, políticas y sociales del país, mediante las leyes que determinan la propiedad, algunos mecanismos económicos o políticos que influyen en la distribución de la riqueza, como es el caso de los presupuestos de ingresos y egresos de las dependencias del gobierno, el uso del suelo, la administración de los recursos, las garantías individuales, los tratados y las relaciones con otros países, entre muchos otros.

El Congreso Mexicano y las Cámaras que lo componen deberán organizarse y funcionar de acuerdo a lo que dicte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, las reglas de funcionamiento del propio Congreso, así como las de la Comisión Permanente y los reglamentos o acuerdos que éstos expidan al respecto.<sup>51</sup>

En este sentido, cabe señalar que el apartado 2 del Artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que cualquier reforma o adición de dicha Ley no requiere de promulgación del Presidente de la República y tampoco podrá ser objeto de veto.

---

<sup>51</sup> Artículo 3, numeral 1. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Una legislatura en México se compone por los tres años durante los cuales tanto los diputados como los senadores ejercen sus funciones. En este sentido, el año legislativo se computará del 1º. de septiembre al 31 de agosto siguiente.<sup>52</sup> El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se reunirá conforme lo indica el Artículo 65 de la Constitución, a partir del 1º. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias<sup>53</sup> y a partir del 1º. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.<sup>54</sup> En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la propia Constitución, ocupándose preferentemente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.<sup>55</sup>

Las sesiones ordinarias de acuerdo con el Artículo 66 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durarán el tiempo necesario para poder tratar todos los asuntos de su competencia; sin embargo, el primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año<sup>56</sup> y el segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Las facultades del Congreso se encuentran en el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, destacando las siguientes:

- Admitir y formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes;
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos;
- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

---

52 Artículo 2, numeral 2. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

53 Excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el Artículo 83 de la Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1º. de agosto.

54 Artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

55 Cfr. Artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y tercero.

56 Excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83 Constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación;
- Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- Establecer y reglamentar las casas de moneda;
- Fijar el valor relativo de la moneda extranjera;
- Conceder amnistías por delitos de conocimiento de los tribunales federales;
- Establecer el Servicio Profesional Docente;
- Conceder licencia al Presidente de la República, constituirse en Colegio Electoral y designar al Presidente interino o sustituto;
- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;
- Establecer contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados, energía eléctrica, tabacos, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza;
- Levantar y sostener al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales; y
- Dar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.

De igual forma, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá facultades para legislar en las materias siguientes:

- Hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 Constitucional;
- Nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;
- Vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- Organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano;
- Secuestro, trata de personas y derechos de niñas, niños y adolescentes;

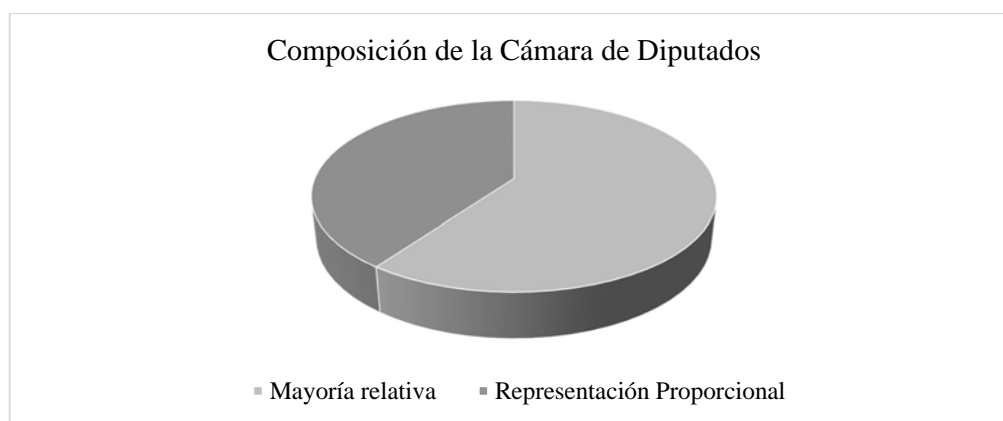
- Delitos, faltas contra la Federación y las penas y sanciones correspondientes;
- Delincuencia organizada, procedimientos penales y mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas;
- Instituciones de seguridad pública en materia federal y Seguridad Nacional;
- Organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Contabilidad gubernamental, información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial para la Federación, estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales;
- Características y uso de la Bandera, Escudo e Himno nacionales;
- Asentamientos humanos, planeación nacional del desarrollo económico y social, información estadística y geográfica;
- Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto;
- Promoción de la inversión mexicana regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos;
- Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- Protección civil, cultura física, deporte, turismo, pesca y acuacultura;
- Constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas y registros públicos inmobiliarios y de personas morales;
- Partidos políticos, organismos y procesos electorales y delitos, iniciativa ciudadana, consultas populares ; y
- Transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades y organismos gubernamentales;

En cada caso específico se habla de la distribución, coordinación o concurrencia de competencias entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.



## B) Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados está compuesta por representantes de la Nación que son electos cada tres años.<sup>57</sup> De los quinientos diputados que la componen, trescientos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados serán electos según el principio de representación proporcional.<sup>58</sup>



Pitalúa Torres, Víctor David. “Funcionamiento de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Tercer Año de Ejercicio, Septiembre 2014, Pág. 7.

Respecto a la división electoral, cabe señalar que la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.<sup>59</sup> La representación por estados deberá ser de por lo menos dos diputados de mayoría.

<sup>57</sup> Artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>58</sup> Está elección se lleva a cabo mediante el Sistema de Asignación por Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, tal como lo establece el Artículo 52 Constitucional.

<sup>59</sup> El número de distritos y circunscripciones los establece el Artículo 52 de la Constitución en virtud de la cantidad de población nacional reportada por el Censo General de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Nuestro país está dividido en 300 distritos electorales uninominales, lo que quiere decir que en cada uno de estos solo se puede elegir un diputado. Para poder establecer este número y el que corresponde a cada Estado de la República, se siguen criterios de carácter demográfico, geográfico e incluso político. El criterio demográfico considera la distribución de los distritos, misma que debe efectuarse de norte a sur y de oeste a este, respetando siempre las características geográficas de las regiones, abarcando de manera completa pueblos, comunidades indígenas, barrios y colonias. En caso de que un distrito electoral comprenda más de un municipio, se constituirá de municipios completos. Ningún Estado del país podrá contar con menos de dos distritos electorales.

Por lo que se refiere a la elección de diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Asignación por Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.<sup>60</sup> La Ley debe establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones, tal como lo indica el Artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Asignación por Listas Regionales se sujetará a las bases señaladas en el Artículo 54 Constitucional y en las disposiciones que al respecto establezca la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las facultades de la Cámara de Diputados se detallan en el Artículo 74 de la Constitución entre ellas destacan los siguientes:

- Expedir el Bando Solemne para emitir la declaración de Presidente Electo;
- Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición;
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo;
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito en los términos del Artículo 111 Constitucional, conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el Artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos;
- Revisar la Cuenta Pública; y
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>60</sup> Las cinco regiones de circunscripción plurinominal son agrupaciones de varios estados que, para efectos electorales, funcionan como una sola región. Son plurinominales porque en ellas se puede elegir a más de un diputado o senador en función de los porcentajes que obtengan los partidos políticos respecto de la votación total contabilizada en esa circunscripción. Cada una de estas regiones también deben contener aproximadamente la misma cantidad de población y distritos electorales. Las circunscripciones se construyen tratando de respetar las características geográficas de cada zona.

a) Órganos Legislativos de la Cámara de Diputados.

El Pleno de la Cámara de Diputados está conformado por los quinientos diputados electos y actúa a partir de la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Le corresponde tomar las decisiones que conforman los diversos procesos parlamentarios, entre los que se encuentran, ejercer sus facultades legislativas, jurisdiccionales, de control evaluatorio y las demás conferidas por la Constitución.<sup>61</sup>

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno y está integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuestos por cada Grupo Parlamentario.<sup>62</sup> Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.<sup>63</sup>

El Artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Mesa Directiva conducirá las sesiones de la Cámara, asegurará el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; y garantizará que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en la ley. De igual forma, en el numeral 2. del Artículo citado indica que la Mesa Directiva deberá observar en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad.

Dicho Artículo establece también las atribuciones de la Mesa Directiva, entre las que sobresalen las siguientes:

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;
- Realizar la interpretación de las normas de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria;

---

61 Pitalúa Torres, Víctor David. "Op. Cit.", Pág. 15

62 De acuerdo al numeral 5. del Artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

63 Artículo 17, numeral 1. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones e incorporar las iniciativas o minutas con carácter preferente para su discusión y votación;
- Determinar las sanciones por las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
- Designar las comisiones de cortesía pertinentes para cumplir con el ceremonial;
- Elaborar el anteproyecto del Estatuto que norma el servicio de carrera parlamentaria; y
- Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Nacional Electoral.

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y deberá garantizar el fuero constitucional de los diputados, velar por la inviolabilidad del Recinto Legislativo, conducir las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores y con los otros dos Poderes de la Unión, con los poderes de los Estados y con las autoridades locales del Distrito Federal.

El Presidente deberá dirigir las sesiones, velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios, preservar la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara de Diputados y hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.<sup>64</sup>

El Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados agrupados según su afiliación de partido para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.<sup>65</sup> Un Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

---

<sup>64</sup> Numerales 1, 2, 3 y 4 del Artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>65</sup> Artículo 70, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículo 26, numeral 1. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Al inicio de cada período ordinario de sesiones cada Grupo Parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de dicho período de sesiones. Al respecto, con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, los grupos parlamentarios podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.<sup>66</sup>

La Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario. Es el órgano colegiado, a través del cual se expresa la pluralidad de la Cámara de Diputados y se impulsan entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.<sup>67</sup>

La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados. El Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados será Presidente de la Junta. Si ningún Grupo Parlamentario tuviera mayoría absoluta, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados.<sup>68</sup>

Destacan entre las atribuciones de la Junta de Coordinación Política, las siguientes:<sup>69</sup>

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios;
- Presentar proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara de Diputados que entrañen una posición política del órgano colegiado;

---

66 Artículo 26, numerales 2, 4 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

67 Artículos 31 y 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

68 Artículo 31, numeral 1. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

69 Artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Proponer al Pleno la integración de las comisiones con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas;
- Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados y analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal del estado que guardan las finanzas de la Cámara;
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios;
- Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Nacional Electoral.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. El Presidente de la Conferencia supervisa el cumplimiento de los acuerdos con la Secretaría General. La Conferencia se debe integrar a más tardar al día siguiente en que se haya constituido la Junta de Coordinación Política y se debe reunir por lo menos cada quince días durante los periodos de sesiones, teniendo que adoptar sus resoluciones por consenso, pero en caso contrario, éstas últimas se tomarán por mayoría absoluta mediante el Sistema de Voto Ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, situación en la que el Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate. El Secretario General de la Cámara debe actuar como Secretario de la Conferencia y puede asistir a las reuniones con voz pero sin voto con el objetivo de preparar los documentos necesarios, levantar las actas correspondientes y llevar el registro de los acuerdos.<sup>70</sup>

La Conferencia tiene entre sus principales atribuciones, las siguientes:<sup>71</sup>

- Establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios;

---

<sup>70</sup> Artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>71</sup> Artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Proponer al Pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las otras secretarías, de los centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera parlamentaria;
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara de Diputados;

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara de Diputados cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.<sup>72</sup> La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Actualmente, la Cámara de Diputados cuenta con 52 comisiones ordinarias que se enlistan en el numeral 2 del Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del Artículo 93 Constitucional.

De igual forma, el Artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos citado ordenamiento señala que existen también las comisiones de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, del Distrito Federal, de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Jurisdiccional que desarrollarán las tareas específicas que en cada caso señale el propio Artículo. Por otro lado, las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>73</sup>

---

72 Artículo 39, numeral 1. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

73 Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]

[...]

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. En dichos casos, será necesario establecer su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán de conformidad con el Artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, los Comités son órganos que se constituyen por disposición del Pleno para auxiliar en actividades de la cámara de Diputados y realizar tareas diferentes a las de las comisiones. El Comité de Información, Gestoría y Quejas se formará para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara de Diputados o a sus órganos. El Comité de Administración tiene como finalidad auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas. En este caso, el Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida la Junta de Coordinación Política.

El Comité de Decanos atenderá las solicitudes que le requiera la Junta de Coordinación Política para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa. Este Comité debe constituirse por los diputados que integren la Mesa de Decanos.

Los grupos de amistad se constituyen a propuesta del Pleno de la Cámara de Diputados para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.<sup>74</sup>

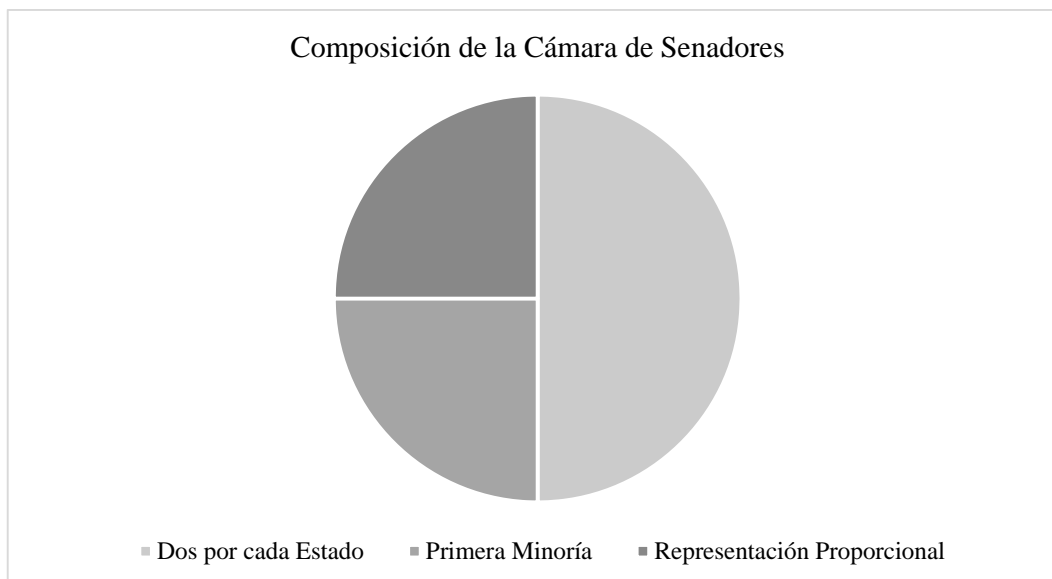
---

<sup>74</sup> Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.



### C) Cámara de Senadores.

Según el Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores está integrada por ciento veintiocho representantes, de los cuales sesenta y cuatro corresponden a las fórmulas ganadoras en las elecciones,<sup>75</sup> treinta y dos a la primera minoría<sup>76</sup> y treinta y dos a la lista plurinominal a nivel nacional.<sup>77</sup> La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años, eligiéndose un senador suplente por cada propietario.<sup>78</sup> El Artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será en este caso de 25 años cumplidos el día de la elección.



Pitalúa Torres, Víctor David. "Op Cit." Pág. 9.

La última Reforma Política publicada el 10 de febrero de 2014, siendo Presidente Enrique Peña Nieto modificó el Artículo 59 Constitucional permitiendo la reelección.

---

<sup>75</sup> 64 Senadores (2 por cada Estado del país y 2 del Distrito Federal) son elegidos por el principio de votación mayoritaria.

<sup>76</sup> 32 Senadores (1 por cada Estado del país y 1 del Distrito Federal) son electos por el principio de primera minoría, la cual le corresponde al partido que haya ocupado el segundo lugar en las votaciones de la Entidad de que se trate.

<sup>77</sup> 32 Senadores son electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, es decir, a partir de la cantidad total de votos para senadores que cada partido haya obtenido en todo el país.

<sup>78</sup> Artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo señala que los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.<sup>79</sup>

De las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores que se encuentran en el Artículo 76 Constitucional, destacan las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso;
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba;
- Ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica; coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales;
- Autorizar al Presidente de la República para permitir la salida de tropas nacionales fuera del País y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional;
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados;
- Declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado y nombrar al Gobernador provisional que pueda convocar a elecciones;
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado;
- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer del Juicio Político;

---

<sup>79</sup> La reelección que se adicionó con la Reforma Política del Presidente Enrique Peña Nieto establece un candado partidista, pues al respecto la propia Constitución señala que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos;
- Autorizar mediante decreto aprobado los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
- Nombrar a los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales; e
- Integrar la lista de candidatos y nombrar al Fiscal General de la República o formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal.

Conforme al Artículo 58 Constitucional, los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado, excepto el de la edad que deberá ser de por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección.

a) Órganos de gobierno de la Cámara de Senadores.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios,<sup>80</sup> electos por mayoría absoluta de los senadores presentes, durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. La elección de la Mesa Directiva se comunicará a la Cámara de Diputados, al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.<sup>81</sup> En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente en dichos periodos, debiendo observar en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.<sup>82</sup>

---

80 De conformidad con el Artículo 65 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de la propia Ley, el Reglamento o por incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara de Senadores.

81 Artículos 62 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

82 Artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las facultades de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se encuentran consignadas en el Artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, resaltando las siguientes:

Facultades ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva:

- Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos;
- Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;
- Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;
- Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores la Cámara de Diputados, los otros Poderes de la Unión y de los estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como las relaciones que se den con motivo de la diplomacia parlamentaria;
- Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;
- Presentar para su aprobación el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos de la Cámara de Senadores para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- y
- Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara de Senadores, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en la Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables al respecto.

Facultades ejercidas de manera colegiada por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva:

- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, distinguiendo entre los asuntos que requieran votación de aquellos que sean deliberativos o de trámite;

- Incorporar en el orden del día las iniciativas o minutas con carácter de preferente para su discusión y votación cuando las comisiones no formulen el dictamen respectivo dentro del plazo de treinta días naturales correspondiente;
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;<sup>83</sup>
- Supervisar las funciones y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera y organizar sus funciones; y
- Crear las unidades administrativas que requiera la Cámara de Senadores.

El Artículo 71 de la misma Ley establece que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar así al mejor desarrollo del proceso legislativo, debiendo contribuir además a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Los grupos parlamentarios tienen como objetivo alentar la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política y deben constituirse por un mínimo de cinco senadores de la misma afiliación de partido político representado en la Cámara. El Coordinador del Grupo Parlamentario será su representante para todos los efectos y promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, participando con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo y ejerciendo sus prerrogativas y derechos.<sup>84</sup>

No obstante a lo señalado por la ley para los grupos parlamentarios, de acuerdo al Artículo 78 del mismo ordenamiento, los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, pero tendrán las consideraciones y apoyos que a todos los senadores corresponden de acuerdo a las posibilidades presupuestales para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones.

---

<sup>83</sup> Artículo 77 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>84</sup> Artículos 72, 74 y 76 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado que expresa la pluralidad de la Cámara y en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de sus facultades. La Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, dos senadores del grupo mayoritario y uno del grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política, mediante acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes.<sup>85</sup> El Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura será el Coordinador del Grupo Parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.<sup>86</sup>

Las atribuciones de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores son las siguientes:<sup>87</sup>

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación del Pleno;
- Presentar propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara de Senadores que signifiquen una posición política de la misma;
- Proponer la integración de las comisiones con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que deban integrar la Comisión Permanente;
- Proponer la integración de las comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer período de sesiones del primer año de la legislatura o cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;

---

<sup>85</sup> Artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>86</sup> Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta de Coordinación Política, la Presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara de Senadores. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el Coordinador del Grupo Parlamentario con mayor número de senadores

<sup>87</sup> Artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, el calendario de trabajo y los puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, realizando reuniones con la Mesa Directiva o con su Presidente para dichos efectos; y
- Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.

Según el Artículo 83 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta de Coordinación Política sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y al menos una vez al mes durante los recesos.

La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, mismas que estarán integradas por un presidente y dos secretarios. Las comisiones pueden ser de tipo ordinario, jurisdiccional y de investigación. Serán ordinarias, aquellas que tengan a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y junto con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia que les sean turnadas.<sup>88</sup>

La Comisión Jurisdiccional es la que interviene en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos en los términos de Ley y por último, las comisiones de investigación son las que se crean de acuerdo al párrafo último del Artículo 93 Constitucional.<sup>89</sup>

---

88 Artículos 85, 86 y 91 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

89 Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- [...]

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

El Artículo 87 de la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando lo determine así la Cámara de Senadores con el objetivo de conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o para desempeñar un encargo específico. A su vez, el Artículo 88 de la Ley indica que se pueden crear también comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, salvo aquéllas que conozcan de una iniciativa preferente las cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura. Ningún senador podrá pertenecer a más de cuatro comisiones. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política del Senado tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.<sup>90</sup>

Las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores actualmente son treinta y se encuentran detalladas en el Artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas y podrán celebrar sesiones a las que pueden asistir representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren y si alguno de ellos disiente del parecer de la mayoría, podrá presentar por escrito su voto particular.<sup>91</sup>

---

90 Artículo 104 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

91 Artículos 93 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



#### **D) Comisión Permanente.**

El Congreso de la Unión sólo sesiona durante dos periodos al año. Por ello durante el tiempo en que aquel no trabaja se requiere de la presencia de una Comisión Permanente que de acuerdo a los artículos 78 Constitucional y 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos estará compuesta por 37 miembros de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. La Comisión Permanente está dirigida por una Mesa Directiva e integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos deben ser diputados y dos senadores.<sup>92</sup>

Según el Artículo 78 Constitucional, la Comisión Permanente tiene entre sus principales atribuciones, las siguientes:

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional;<sup>93</sup>
- Recibir la protesta del Presidente de la República;
- Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo Federal y las proposiciones dirigidas a las Cámaras para turnarlas a dictamen;
- Convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias;<sup>94</sup>
- Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

---

<sup>92</sup> Artículos 118, 119 y 120 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>93</sup> En los casos de que habla el Artículo 76 fracción IV Constitucional.

<sup>94</sup> En ambos casos es necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

### E) Integración de las Cámaras durante las LX, LXI y LXII legislaturas.<sup>95</sup>

A continuación se presenta la integración de las cámaras, tanto de Diputados como de Senadores, durante la LX, LXI y LXII legislaturas, a efecto de comprender el comportamiento de los grupos parlamentarios respecto a la aprobación o rechazo de las iniciativas de reforma en materia político-electoral llevadas a cabo durante los sexenios de 2006 a 2012 y de 2012-a la fecha. Las consideraciones específicas de cada punto de la Iniciativa de Decreto en materia política presentadas en 2009 por el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa se analizarán en el Capítulo Tercero del presente documento.

#### a) Cámara de Diputados; LX Legislatura.

<b>Grupo Parlamentario</b>	<b>Mayoría Relativa</b>	<b>Representación</b>	<b>Total</b>
PAN	136	70	206
PRD	89	36	125
PRI	65	41	106
CONV	6	12	18
PVEM	0	17	17
PT	2	9	11
NA	0	9	9
ALT	0	5	5
INDEP	2	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>

---

<sup>95</sup> PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

CONVER: Partido Convergencia por la Democracia.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

PT: Partido del Trabajo.

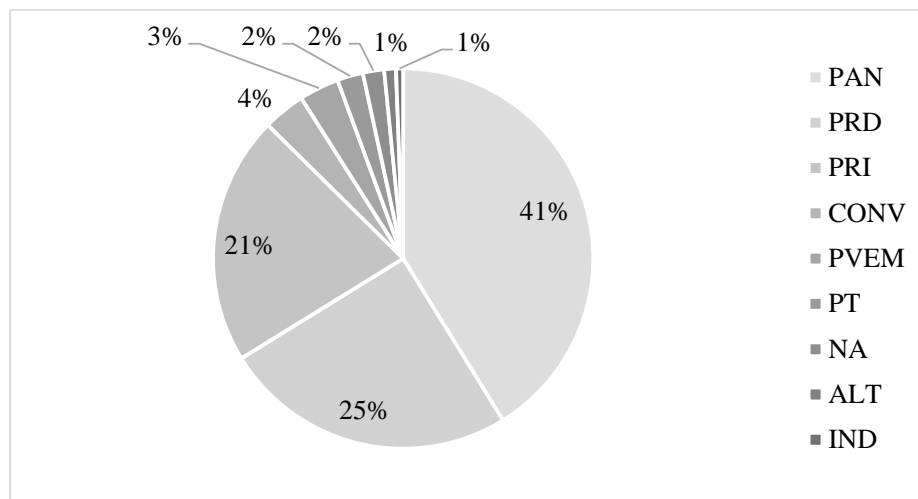
NA: Partido Nueva Alianza.

ALT: Alternativa Ciudadana (Partido Socialdemócrata).

MC: Movimiento Ciudadano.

MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional.

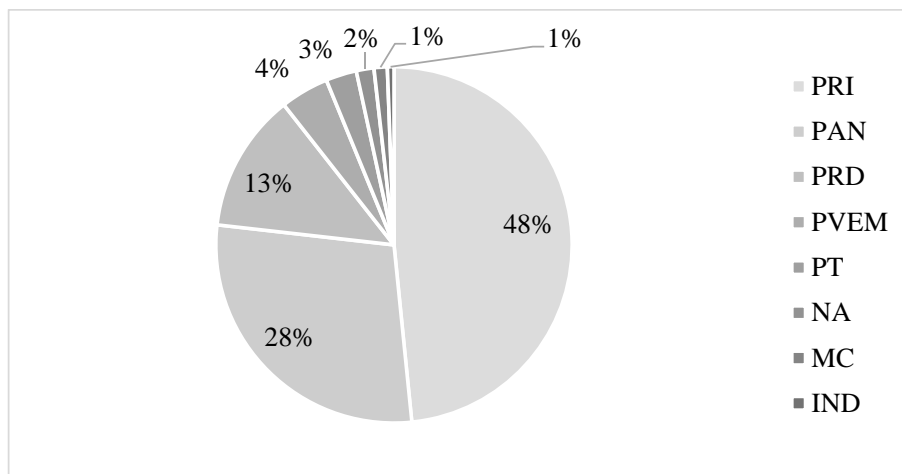
IND: Independientes



Cámara de Diputados: [http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_tipo_elec.php)

b) Cámara de Diputados; LXI Legislatura.

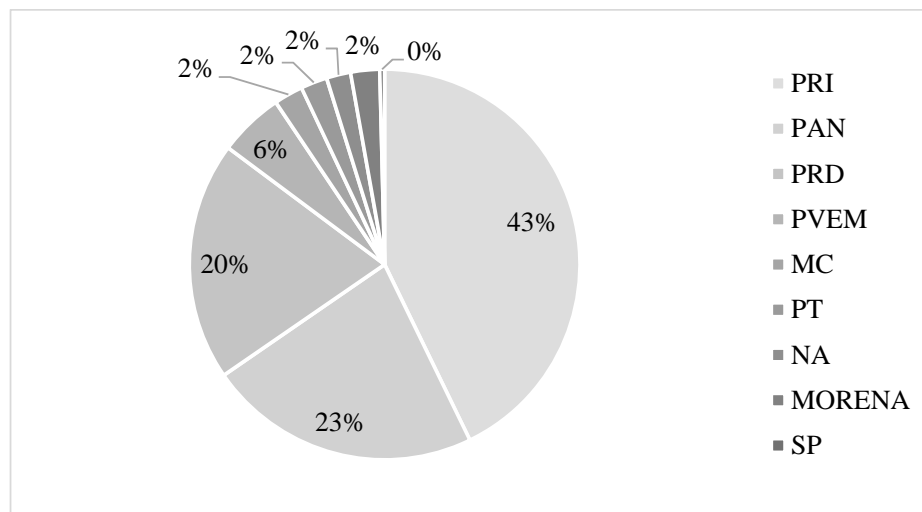
Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación	Total
PRI	188	54	242
PAN	68	74	142
PRD	34	29	63
PVEM	4	18	22
PT	4	10	14
NA	1	7	8
MC	0	6	6
INDEP	1	2	3
TOTAL	300	200	500



Cámara de Diputados: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_tipo_elec.php)

c) Cámara de Diputados; LXII Legislatura.

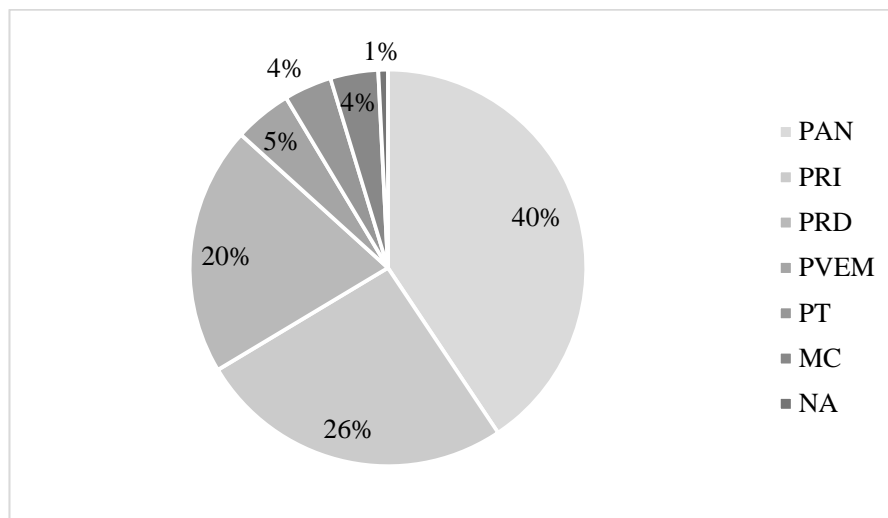
Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación	Total
PRI	165	49	214
PAN	51	62	113
PRD	57	42	99
PVEM	12	15	27
MC	5	7	12
PT	2	9	11
NA	0	10	10
MORENA	6	6	12
INDEP	2	0	2
TOTAL	300	200	500



Cámara de Diputados: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_tipo_elec.php)

d) Cámara de Senadores; LX y LXI legislaturas.

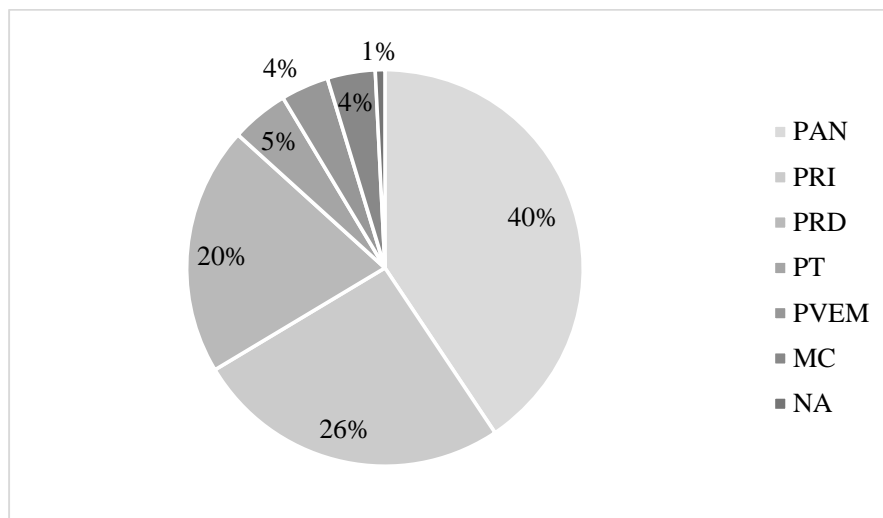
Grupo Parlamentario	Total
PAN	52
PRI	33
PRD	26
PVEM	6
PT	5
MC	5
NA	1
TOTAL	128



Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>

e) Cámara de Senadores; LXII Legislatura.

Grupo Parlamentario	Total
PAN	52
PRI	33
PRD	26
PT	6
PVEM	5
MC	5
NA	1
TOTAL	128



Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>

### 3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MÉXICO.

#### A) Las Funciones Parlamentarias.

La palabra función proviene del latín *functiō*, *-ōnis* y se refiere a la tarea que le corresponde realizar a una institución o entidad, a sus órganos o a sus personas.<sup>96</sup> Las funciones parlamentarias se refieren al quehacer propio del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se traducen en las facultades que tiene éste para realizar actos de distinta naturaleza, no exclusivamente aquellos de carácter legislativo.<sup>97</sup> Las funciones parlamentarias, por tanto, comprenden a la función legislativa, la función financiera o presupuestaria, la función administrativa, la función de control, la función de orientación o dirección política y la función jurisdiccional. En este orden de ideas, el hecho de que el Poder Legislativo lleve ese nombre, no implica necesariamente que realice actos o funciones exclusivamente legislativas.

El Congreso General puede llevar a cabo actos que produzcan circunstancias particulares, concretas e individuales, mediante la ejecución de una ley;<sup>98</sup> actos que prescriban los objetivos de la política nacional y los medios para alcanzarlos,<sup>99</sup> actos que se pronuncien sobre la existencia de un deber o derecho, disipen una controversia o que concluyan con una resolución de la institución representativa y actos que comprueben, estudien, analicen o controlen la actividad del gobierno;<sup>100</sup> entre otros.

---

96 Diccionario de la Lengua Española, 22ª. edición, 2012 (<http://lema.rae.es/drae/?val=funci%C3%B3n>). Real Academia Española.

97 El Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, es decir, tal como lo establece el Sistema de Información Legislativa se trata de un organismo bicameral depositario del Poder Legislativo Federal cuya principal tarea consiste en legislar para crear normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, así como realizar las modificaciones que se requieran en el sistema normativo vigente.

98 Cfr. Olivera Toro, Jorge, “Manual de Derecho Administrativo”, 5ª. edición, Editorial Porrúa, México 1988, pág. 149.

99 Cfr. Manzella, Andrea, “El Parlamento”, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, Pág. 261. Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario español, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 245.

100 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “El control del gobierno: función del ‘Poder Legislativo’”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996, pág. 23.



Las funciones parlamentarias son todos los actos, quehaceres o tareas que llevan a cabo los parlamentos. Algunos autores consideran que las funciones que realiza el Congreso General deben llamarse parlamentarias y no legislativas, ya que este órgano no sólo legisla, sino que también realiza funciones de carácter representativo, administrativo, presupuestario, jurisdiccional, electoral, político o de control. De igual forma, cabe señalar que un acto puede invadir la esfera de competencia de otro, es decir, un acto administrativo puede ser al mismo tiempo de control, el acto de control puede ser a su vez jurisdiccional, el acto jurisdiccional puede ser representativo y este último puede ser al mismo tiempo electoral o político.

#### a) La Función Legislativa.

El Principio de la Separación de Poderes constituye una de las características más importantes del Estado Democrático. No obstante, este principio hace referencia a una distribución sistemática de los poderes más que a una separación estricta y rigurosa de los mismos. El Estado Democrático manifiesta su poder a través de la Función Legislativa, mediante la cual impone esquemas y pautas de actuación a la conducta de los seres humanos por medio de la creación, modificación, adición, derogación o abrogación de normas jurídicas.<sup>101</sup>

En sentido formal, la Función Legislativa se ejerce por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto y de ahí se infiere el principio de la autoridad formal de la ley de acuerdo al cual, las resoluciones del Poder Legislativo<sup>102</sup> sólo pueden ser interpretadas, reformadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder, observando los mismos procedimientos y trámites empleados para su creación.<sup>103</sup>

---

101 Se entiende a las normas como aquellos preceptos jurídicos de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo.

102 Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto tal como lo establece el Artículo 70 Constitucional.

103 Artículo 72, inciso F. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica textualmente que: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: [...]”

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación [...], lo mismo establece el Artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos.

En sentido material, independientemente del órgano que la ejerza, la Función Legislativa será la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas que pueden ser:

- Las leyes emitidas por el Congreso de la Unión;
- Los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo;<sup>104</sup>
- Los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal; y<sup>105</sup>
- Los bandos de policía y gobierno, los reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas aprobados por los ayuntamientos.<sup>106</sup>

La Función Legislativa tendrá un doble sentido, es decir, será formal y material cuando dicha función sea producto de la actividad del Poder Legislativo y se traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo. En este sentido, la Función Legislativa del Congreso General se fundamenta en que éste o sus Cámaras formule o promueva, a través de un proceso determinado por la Ley Fundamental, normas jurídicas que se apliquen a los sujetos a los cuales van dirigidas.<sup>107</sup>

---

104 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente le atribuye diversas facultades al Presidente de la República, entre las que destaca la facultad establecida en el Artículo 89, fracción I Constitucional para expedir reglamentos o normas jurídicas con jerarquía menor a la ley. La Constitución expresa que el Presidente proveerá en la esfera administrativa a su exacta observancia, lo que la doctrina y la jurisprudencia han interpretado como la facultad reglamentaria, ya que el Presidente es el encargado de dirigir la Administración Pública del país, tal como se observa en la Tesis XL/89, T. III, Primera Parte del Semanario Judicial de la Federación, México, Octava Época, pág. 325.

105 El Artículo 81, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal establece que son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, entre otras, expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

106 Según el Artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

107 Cfr. Kelsen, Hans. "Teoría Pura del Derecho", 8ª Edición, Editorial Porrúa, México 1995, pp. 243-246.

## **B) El Procedimiento Legislativo.**

El Poder Legislativo es el órgano responsable de producir las normas legales que constituirán parte primordial del ordenamiento jurídico mexicano, a través del procedimiento legislativo. El Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa establece que el procedimiento legislativo es la serie de pasos que siguen los órganos de gobierno las cámaras del Congreso de la Unión, ya sea para producir una reforma o modificación legal o para expedir una ley completamente nueva.<sup>108</sup>

Según José Alfonso Da Silva, el procedimiento legislativo consiste en el conjunto de actos realizados por los órganos legislativos con el fin de promulgar leyes, tomando en cuenta aspectos subjetivos y objetivos. Los actos a los que se refiere el autor son: iniciativa, enmiendas, votación y sanción.<sup>109</sup>

Regularmente se denomina al procedimiento legislativo como proceso o procedimiento, indistintamente, razón por la que resulta indispensable precisar al respecto. La Real Academia Española define al proceso como el “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial” o la “acción de ir hacia adelante”.<sup>110</sup> De igual forma, haciendo referencia al ámbito del Derecho, identifica o reconoce al proceso como “agregado de los autos y demás escritos en cualquier causa civil o criminal”.<sup>111</sup>

Por otro lado, la Real Academia Española define al procedimiento como la “acción de proceder” o el “método de ejecutar algunas cosas”. Así mismo, dentro del ámbito del Derecho, reconoce al procedimiento como la “actuación por trámites judiciales o administrativos”.<sup>110</sup>

---

108 Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192>).

109 Cfr. Da Silva, José Alfonso. “El proceso legislativo como objeto”, en Quiroga Lavie, Humberto et. al., Derecho Parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México 1987, pág. 93.

110 Diccionario de la Lengua Española Real, Academia Española, 22ª. Edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid 2001, Pág.1837.

111 Ídem, Pág. 1838.

En este sentido, se considera preferible utilizar la expresión proceso para hacer referencia a los actos realizados ante autoridades jurisdiccionales<sup>112</sup> y procedimiento para las actuaciones llevadas a cabo ante autoridades no jurisdiccionales, siendo justamente aquí donde entraría la denominación respecto a la creación, derogación o modificación de normas en el ámbito legislativo.<sup>113</sup>

El Diccionario de Derecho Constitucional define al procedimiento legislativo como “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”.<sup>114</sup> Por su parte, Luís Molina Piñeiro considera que, dentro de la Teoría Jurídica Positivista Normativista, el procedimiento legislativo se compone por los pasos o etapas establecidos en la Constitución o Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno en una democracia para producir una ley.<sup>115</sup>

Como se puede observar, existen diversas concepciones al respecto y pueden ser complementarias unas de otras. No obstante, la mayoría de las definiciones estudiadas del procedimiento legislativo incorporan tres elementos indispensables:

- Una serie de pasos, fases o actos;
- Ejecutados por entidades estatales, facultados para ello; y
- El propósito de crear, elaborar, aprobar, expedir, reformar o derogar una ley.

---

112 Cfr. Carbonell, Miguel (coord.), Diccionario de Derecho Constitucional, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, Pág. 494.

2005, p. 494; y Fernández Ruiz, Jorge. “Poder legislativo” Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003, p. 42.

113 El hecho de diferenciar la palabra proceso de procedimiento se hace con la finalidad de dejar claro que el procedimiento será el concepto que se emplea para designar a la principal actividad realizada por los legisladores. En este sentido, diversos autores dejan fuera la discusión respecto a la Teoría del Proceso donde se plantea el cuestionamiento acerca de si el proceso incluye al procedimiento, o viceversa.

114 Carbonell, Miguel “Op. Cit.”, Pág. 494.

115 Cfr. Molina Piñeiro, Luis J. “Procedimiento Legislativo” en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 789 ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/a.pdf)).

En México intervienen dos poderes para la elaboración de las leyes federales. El Poder Legislativo, cuya intervención se relaciona con las tres primeras etapas y el Poder Ejecutivo, al que se le relaciona con las restantes, lo cual se detallará más adelante.

a) Tipos de Procedimiento Legislativo.

El procedimiento legislativo habitualmente es ordinario; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al ser rígida y escrita requiere de un procedimiento extraordinario y especial, distinto al ordinario, para ser reformada o adicionada. Por lo tanto, cuando se habla de procedimiento legislativo es importante distinguir entre los dos tipos de procedimientos que se tienen en México, a efecto de entender las diferencias que existen entre ellos, a saber: el Procedimiento Legislativo Ordinario; y el Procedimiento Legislativo Extraordinario.<sup>116</sup>

a') Procedimiento Legislativo Extraordinario.

El Procedimiento Legislativo Extraordinario es aquel que se requiere para modificar la Constitución, entendiendo a ésta como Norma Jurídica Superior Del Estado Mexicano. La Ley Fundamental de nuestro país puede ser reformada mediante modificaciones, adiciones o derogaciones de sus títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, apartados, fracciones e incisos. En este sentido, cabe señalar que los procedimientos de reforma a la Ley Fundamental varían de acuerdo al tipo de Constitución que se tenga, es decir, rígida o flexible. De acuerdo a Jorge Carpizo, la Asamblea Constituyente de 1916-1917 ratificó el procedimiento de reformas que establecía su antecesora con mínimas alteraciones gramaticales.<sup>117</sup>

---

116 Cfr. Del Toro Calero, Luis. “La iniciativa y formación de las leyes”, en Ochoa Campos, Moisés (coord.), “Derecho Legislativo Mexicano”, Cámara de Diputados, México 1973, Pág. 185.

117 Carpizo MacGregor, Jorge. “La Reforma Constitucional en México; Procedimiento y realidad”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 131, Pág. 555.

Dicho procedimiento se había inspirado en la Constitución estadounidense que establece dos procedimientos; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció únicamente uno de ellos y no siguió el quórum estadounidense de votación para las entidades federativas.<sup>118</sup> El Artículo 135 Constitucional fue reformado en 1966 para facultar a la Comisión Permanente a realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaratoria correspondiente cuando la adición o reforma ha sido aprobada. Lo anterior, a efecto de que no fuera necesario esperar hasta el inicio del periodo de sesiones o convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para tales efectos.

El Título Octavo de la Carta Magna denominado “De las Reformas de la Constitución” establece en su Artículo 135 que: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.”<sup>119</sup> Dicho precepto, por lo tanto, establece la regla general del procedimiento de reforma constitucional por medio del cual se llevan a cabo casi todas las reformas y adiciones a la Carta Magna. En este sentido, la Ley Fundamental decreta que los requisitos para poder llevar a cabo una reforma constitucional en los términos del Artículo señalado son:

- Que el Congreso de la Unión, a través de cada una de sus dos Cámaras, apruebe por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las reformas o adiciones, es decir, que exista quórum calificado; y

---

118 En Estados Unidos es necesario que el proyecto se apruebe por lo menos por las tres cuartas partes de las legislaturas locales o que las entidades federativas convoquen a convenciones para aprobar o no dicho proyecto. También en este supuesto se exige igual quórum de aquéllas para su aprobación.

119 Este Artículo constitucional fue reformado por última vez el 21 de octubre de 1966.

- Que las reformas o adiciones sean aprobadas por la mayoría absoluta (la mitad más una) de las legislaturas de los estados.<sup>120</sup>

El Artículo 135 Constitucional está íntimamente relacionado con el Sistema Federal, pues lo defiende y preserva en dos sentidos. Primero, las entidades federativas, al participar en el procedimiento, están garantizando tanto su existencia como la del propio Sistema Federal, impidiendo que se cree un sistema central que menoscabe las facultades que les señala la Constitución para su buen funcionamiento. Segundo, se garantiza que la Federación no va a ver mermadas sus competencias a grado tal que se afecte la unidad del Estado y su correcto funcionamiento. En resumen, el procedimiento legislativo establecido en el Artículo 135 de la Carta Magna salvaguarda al Sistema Federal, su buen funcionamiento y la unidad del Estado.<sup>121</sup>

Según Carpizo “el órgano que realiza la reforma o adición no es la suma de las legislaturas de las entidades federativas y de la federal. Es un órgano complejo cuya naturaleza responde a la función que tiene encomendada: reformar o adicionar las normas supremas que gozan de una protección especial; la obra de este órgano se convierte en parte de la propia Constitución, con la misma jerarquía a la que decidió el Poder Constituyente, que sólo puede ser el pueblo o, por decisión de éste, una asamblea o Congreso Constituyente como su representante.

---

120 El Prontuario de Términos, Prácticas y Procedimientos más Usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aclara que en la actualidad, las legislaturas estatales dirigen el Decreto (acuerdo o resolución) de aprobación o no a cualquiera de las cámaras, en virtud de que no existe disposición expresa que señale que deben enviarse específicamente a alguna de ellas. De igual forma, reconoce que en la práctica, lo anterior genera problemas y dilaciones en el cómputo y declaratoria de reforma constitucional, pues al recibir ambas cámaras los decretos relativos por parte de los congresos de los estados, cada una de ellas lleva su cómputo por separado, sin que exista una comunicación permanente y eficiente entre ellas para hacer un conteo global, y no es sino hasta que alguna de ellas recibe la mitad más uno de los decretos aprobatorios, cuando solicita de la otra le remita los que tenga para proceder a hacer el cómputo global. En este sentido, lo lógico sería que los congresos de los estados respondan a la cámara del Congreso de la Unión que les remitió el proyecto de decreto de reforma constitucional y a ella remitan el decreto relativo.

121 Cfr. Carpizo, Jorge. “Op. Cit.”, pp. 556-557.

En México, como en casi todas las leyes fundamentales, dicho órgano no recibe una denominación en la Constitución, sino que es la jurisprudencia y la doctrina las que se encargan de caracterizarlo, lo que reviste importancia singular porque en la denominación se implica la propia naturaleza y jerarquía del órgano. En esta forma se le suele denominar, entre otros calificativos, Poder Reformador, Poder Modificador o Poder Constituyente Instituido.”<sup>122</sup>

Como se puede observar, el Artículo 135 Constitucional no señala quién tiene la facultad de iniciativa para la reforma constitucional con lo cual se tiene la posibilidad de fijar la agenda de este tipo de reformas. En México, los mismos que pueden presentar un proyecto de ley de acuerdo con el artículo 71 de la Ley Fundamental, serán los que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos. <sup>123</sup> Jorge Carpizo reconoce que en la actualidad se excluye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reforma constitucional por no ser una entidad federativa. En este sentido, la intervención real de las entidades federativas en el procedimiento de reforma se ha fortalecido, dejando de ser un simple trámite burocrático. La pluralidad política en los congresos locales, las circunstancias e intereses actuantes en las entidades federativas y la nueva fuerza política de los gobernadores han transformado este aspecto. <sup>124</sup>

El procedimiento para llevar a cabo una reforma constitucional inicia con la presentación de la iniciativa por quienes tienen facultad para presentar leyes o decretos. Una vez que se presenta la iniciativa ante el Pleno de la cámara de origen, se turna a comisiones para su estudio y posterior elaboración y aprobación del dictamen correspondiente.

---

122 Ídem. Pág. 557.

123 Cfr. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel. “Derecho Constitucional”, 6a. Edición, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2009, Pág. 7.

124 Cfr. Carpizo, Jorge. “Op. Cit.” pp. 563.



El dictamen se presenta ante el Pleno de la cámara de origen, donde se le da lectura y se discute para que, en su caso, la cámara de origen del proyecto de decreto de reforma constitucional lo apruebe. Una vez aprobado, se remite a la legisladora la minuta correspondiente y que se presenta con proyecto de decreto de reforma constitucional ante el Pleno de la cámara revisora, turnándose posteriormente a comisiones para efectos de su estudio y dictamen. Las comisiones dictaminadoras analizan, discuten y aprueban el dictamen correspondiente, mismo que se presentará ante el Pleno de la cámara revisora, donde se discute y aprueba, en su caso, el proyecto de decreto. En caso de existir observaciones con desechamiento total o parcial por la cámara revisora, se devuelve el proyecto a la cámara de origen, quien a su vez podrá aprobarlo u observarlo total o parcialmente.

En este punto, se remite la minuta con proyecto de decreto a los congresos locales de los 31 estados de la República para su aprobación. Por su parte, las legislaturas de los estados aprueban o no la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional, siguiendo al efecto el procedimiento y las formalidades que establezca su constitución y leyes reglamentarias locales para las reformas a la Constitución General de la República o, en su defecto, el proceso general de formación de las leyes locales. Las legislaturas locales remiten su acuerdo, aprobatorio o no, a alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. La cámara que cuente con el número de acuerdos aprobatorios suficientes de las legislaturas de los estados (la mitad más uno) hará el cómputo y Declaratoria de Reforma Constitucional.<sup>125</sup>

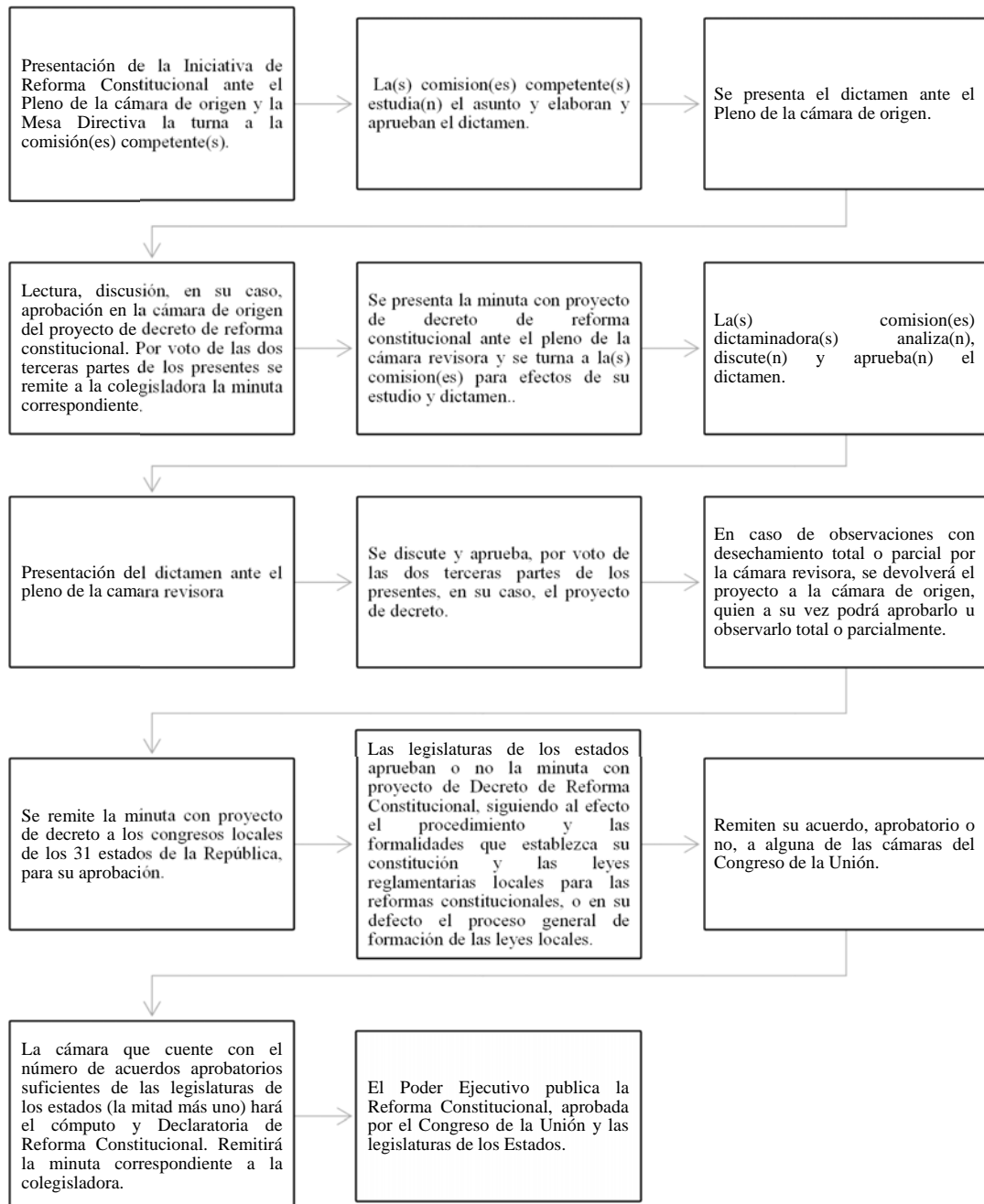
Se remite entonces la minuta correspondiente a la legisladora. La cámara revisora de la Declaratoria de Reforma Constitucional, aprueba ésta y remite el asunto al Ejecutivo Federal para efectos de su promulgación y publicación. Por su parte, el Poder Ejecutivo publica la Reforma Constitucional aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

---

125 Existen 31 legislaturas locales. Se necesita la aprobación de 16 y cuando se alcance ese número, los órganos federales pueden hacer la declaratoria y dejar fuera del cómputo el voto de las otras legislaturas aún faltantes, pudiendo hacer la declaratoria cuando se alcance el número de legislaturas requerido por la Constitución.

El Procedimiento Legislativo Extraordinario es de carácter especial y su competencia corresponde al órgano revisor de la Constitución, que, conforme al Artículo 135 Constitucional, se integra por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y las legislaturas de los Estados de la República. El Órgano Revisor no es parte el Poder Ejecutivo Federal, por lo tanto no existen facultades de promulgación o sanción de la Reforma Constitucional por parte del Ejecutivo, mismo que solo se limitará a ordenar la publicación solicitada por la Cámara del Congreso que formuló la Declaratoria de Aprobación por parte de las legislaturas de los estados.

El Proceso Legislativo Extraordinario se puede esquematizar de la siguiente forma:



Durante el período de gobierno del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa que abarca del 1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012 se llevaron a cabo las siguientes reformas constitucionales: <sup>126</sup>

<b>2007</b>	Artículos 6o. (1a. reforma, 2a. reforma), 29, 41, 55, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 76, 82, 85, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 99 (1a. reforma, 2a. reforma), 108,110, 111, 116, 122 y 134
<b>2008</b>	Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 69, 73 (1a. reforma 2a. reforma), 74, 79, 88,93, 115, 116 (1a. reforma, 2a. reforma), 122, 123 y 134
<b>2009</b>	Artículos 4, 16 ( <i>fe de errata</i> ), 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma) Artículos Segundo y Tercero transitorios del Decreto Diario Oficial de la Federación 12-12-2005. Artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127
<b>2010</b>	Artículos 17 y 122
<b>2011</b>	Artículos 1o., 3o., 4o. (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 11, 15, 18, 19, 20, 27,29, 33, 43, 71, 72, 73 (1a. reforma, 2a. reforma, 3a. reforma), 78, 89, 94, 97, 102,103, 104, 105 y 107
<b>2012</b>	Artículos 3o., 4o., 31, 35, 36, 40, 46, 71, 73 (1a. reforma, 2a. reforma), 74, 76, (1a. reforma, 2a. reforma), 78, 83, 84, 85, 87, 89, 105, 116 y 122

---

<sup>126</sup> Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial; Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014 ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm))

b') Procedimiento Legislativo Ordinario.

El proceso legislativo ordinario es el conjunto de pasos que deben seguir los órganos de gobierno de las cámaras para producir una modificación legal o para expedir leyes secundarias.<sup>127</sup> El proceso legislativo ordinario se encuentra regulado en nuestro país por los artículos 71, 72 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior de éste. El procedimiento legislativo es “una serie ordenada de actos que deben realizar los órganos facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.”<sup>128</sup>

Para Jorge Madrazo, el procedimiento establecido en el Artículo 72 constitucional se asienta en las bases siguientes:

- Existencia de Un sistema bicameral;
- Un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones;
- La necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo a cada Cámara para lograr el consenso.
- Un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto.<sup>129</sup>

En sentido amplio, el procedimiento legislativo ordinario se desarrolla en dos momentos específicos. El primero, desarrollado por el órgano legislativo concluye con la aprobación o rechazo del proyecto de ley; y el segundo, donde es necesaria la participación del Ejecutivo, pues la sanción, promulgación y publicación deben ser realizadas por éste. En sentido más estricto, sin importar la clasificación que se acepte, es posible identificar tres fases perfectamente delimitadas del Procedimiento Legislativo Ordinario, a saber:

---

127 Las leyes secundarias son aquellas que derivan de las normas constitucionales, pudiendo ser también reglamentarias.

128 Carbonell, Miguel. (coord.), “Diccionario de Derecho Constitucional”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa-UNAM, México 2005, Pág. 494.

129 Carbonell, Miguel (coord.), “Op. Cit”, Pág. 495

1. Fase de iniciativa;
2. Fase de discusión y aprobación por las cámaras; y
3. Fase integradora de la eficacia.

Por lo que se refiere a las etapas que componen el procedimiento legislativo, existen discrepancias entre los doctrinarios. En otros países, el procedimiento legislativo ordinario se compone de seis fases, pero en México se pueden distinguir siete etapas:

1. Iniciativa;
2. Discusión;
3. Aprobación;
4. Sanción;
5. Promulgación;
6. Publicación; e
7. Iniciación de vigencia.<sup>130</sup>

Integración de las etapas dentro de las fases previamente identificadas:

Fase de iniciativa	Fase de discusión y aprobación por las cámaras	Fase integradora de la eficacia
•Iniciativa.	•Discusión. •Aprobación.	•Sanción; •Promulgación; •Publicación; e •Iniciación de vigencia.

Algunos otros autores suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la promulgación.

---

<sup>130</sup> La iniciación de la vigencia es una etapa que no está regulada por el Artículo 72 Constitucional..

#### 4. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO.

##### **A) Iniciativa.**

El procedimiento legislativo tiene su origen en la iniciativa. La iniciativa o derecho de iniciar una ley o decreto es una facultad conferida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se somete a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto sobre alguna materia de interés común.<sup>131</sup> La iniciativa es considerada como la primera etapa del procedimiento legislativo ordinario. Se trata de un derecho concedido por la Ley Fundamental, a través del cual se faculta a ciertos sujetos para presentar uno o varios proyectos para la creación de normas jurídicas o disposiciones legales de carácter particular, teniendo como objetivo primordial el bien común. La iniciativa es la etapa inicial del procedimiento ordinario de formación, creación o modificación de leyes.

La Real Academia Española define a la iniciativa como el “procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos estados de Norteamérica”<sup>132</sup>

Existen diversas nociones respecto a la iniciativa de ley,<sup>133</sup> entre las cuales, destaca el concepto establecido por Pericles Namorado, quien define a este paso inicial del procedimiento legislativo ordinario como “la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes, necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto”.<sup>134</sup>

---

131 Cfr. García Máynez, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, 36ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1984, Pág. 54.

132 Real Academia Española, “Op. Cit.”, Pág. 1168.

133 Cfr. Ortiz Arana, Fernando y Onosandro Trejo Cerda. “El Procedimiento Legislativo Mexicano”, Editorial Sista, México 2005, pp. 129-132.

134 Namorado Urrutia, Pericles. “Iniciativa de Ley o Decreto” en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), “Op. Cit.”, Pág. 501.

Para Miguel Alejandro López Olvera la iniciativa no es sólo un derecho, “sino una obligación de dichos órganos para iniciar leyes, ya que estos son los representantes del pueblo, lo cual implica el conocimiento de las necesidades de los ciudadanos”.<sup>135</sup>

El Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la presentación de iniciativas para la creación de leyes compete exclusivamente a:<sup>136</sup>

I. Al Presidente de la República;<sup>137</sup>

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;<sup>138</sup>

III. A las legislaturas de los estados; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

139

El Artículo 71 Constitucional le confiere a dichos sujetos la facultad de promover y presentar iniciativas ante el Congreso para dar inicio al procedimiento legislativo ordinario, es decir, la iniciativa es el acto por el cual determinados órganos estatales someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. De igual forma, el Artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso o) de la Constitución faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.<sup>140</sup>

---

135 López Olvera, Miguel Alejandro, “El procedimiento legislativo”, Concordancias. Estudios jurídicos y Sociales, Año 3, Núm. 5, México 1998, Pág. 151.

136 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Comentario al Artículo 71”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, 7ª Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995, T. II, Pág. 756.

137 El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de:

- La Ley de Ingresos;
- El Presupuesto de Egresos de la Federación; y
- La Cuenta Pública.

138 Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República.

139 La Fracción IV del Artículo 71 Constitucional fue adicionada el 09 de Agosto de 2012 (Diario Oficial de la Federación).

140 Anteriormente el Artículo 122, Inciso C, Base Primera, Fracción V, Inciso ñ) establecía la facultad de la Asamblea Legislativa para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; sin embargo el 07 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución



Por su parte, el Artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos también regula lo concerniente a los sujetos que tienen la facultad de iniciar leyes; sin embargo dicho precepto reglamentario no ha sido reformado conforme a lo que establece el Artículo 71 Constitucional que se reformó el 09 de agosto de 2012, otorgando a los ciudadanos la facultad para presentar iniciativas.

La Reforma Política publicada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa el 09 de agosto de 2012 concede a los ciudadanos el derecho para presentar iniciativas de ley, señalándose tal facultad en la fracción IV del Artículo 71 Constitucional. En este sentido, la misma reforma adicionó como parte de los derechos del ciudadano, la facultad para iniciar leyes en los términos y con los requisitos que señale la propia Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.<sup>141</sup> Al respecto, cabe señalar que dicha fracción fue reformada nuevamente el 10 de febrero de 2014 con la actual Reforma Política del Presidente Enrique Peña Nieto, donde se modifica el nombre del “Instituto Federal Electoral” por el ahora denominado “Instituto Nacional Electoral”.

Es importante señalar que antes de la Reforma Política presentada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa de 2012, si un particular o una agrupación civil o política pretendían iniciar el procedimiento legislativo ordinario, no podían hacerlo directamente, pero sí a través de sus representantes populares, quienes eran los únicos facultados para hacerlo. Actualmente, también los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, pueden presentar iniciativas en los términos que señalen las leyes. El derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución, la cual indica de manera muy clara quiénes son los titulares en exclusiva de esa potestad.

---

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Por lo tanto, a partir de esa fecha, los incisos se recorrieron y el que anteriormente era el inciso ñ), ahora es el inciso o).

141 Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son derechos del ciudadano: [...]

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y [...]

Anteriormente, toda petición de particulares que no tenían expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, podía, conforme al Artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>142</sup> en relación con los artículos 8 y 35, fracción V de la Ley Fundamental,<sup>143</sup> ser entregada ante cualquiera de las Cámaras del Congreso.

El presidente de la cámara ante la que se presenta dicha petición era el responsable de turnarla directamente a la comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema que se tratara. Dicha comisión la estudiaría y resolvería, a través de un dictamen con el cual debía exponer si la petición sería o no tomada en consideración. En caso de resolución en sentido afirmativo, la iniciativa era presentada por los diputados o senadores como suya. Si el dictamen era desfavorable, la cámara, a través de una votación, desechaba la proposición. Si la Asamblea votaba en contra del dictamen, la petición era devuelta a la comisión para su nuevo estudio y dictamen.

Antes de publicarse la Reforma Política, que faculta al ciudadano para presentar iniciativas, Felipe Tena Ramírez consideraba que la evolución legislativa dependía en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución suponía eran los más indicados para interpretar las necesidades del país.<sup>144</sup> Las demás autoridades se igualaban a los particulares, quienes carecían de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>145</sup>

---

142 El Artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también hacía referencia a las corporaciones y autoridades que no tuvieran el derecho de presentar iniciativas conforme al Artículo 71 Constitucional.

143 Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Son derechos del ciudadano:

[...]

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

[...]

144 Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 28ª Edición, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 285.

145 A pesar de que la iniciativa de Reforma Política planteada por el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa consideraba en el Punto 7 la posibilidad de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia, diversos doctrinarios

La iniciativa de Reforma Política propuesta por el Presidente Felipe Calderón tenía tres objetivos centrales: El primero de ellos, fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitieran consolidar las instituciones. La idea era fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación; el segundo, dar un nuevo equilibrio a la relación entre los poderes para que el diseño de colaboración entre poderes fortaleciera la legitimidad de las decisiones y no las obstaculizara. Se buscaba también generar incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país; y el tercero, facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de su ejecución y al fomentar que la pluralidad de opiniones políticas se traduzca en mayorías capaces de impulsar las decisiones que el país requiere.

Respecto a este último objetivo, el punto número ocho de los nueve presentados en la iniciativa mencionada proponía : Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.<sup>146</sup>

De acuerdo con la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, también conocida como Reforma Política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, la capacidad del Ejecutivo Federal para generar acuerdos con el Congreso se dificulta por la falta de mayorías. Con base en esto se justificó la revisión de las facultades de iniciativa de legislación del Poder Ejecutivo.

---

consideran sobre el caso particular que debe haber completa separación entre la función del juez, que es el intérprete de la ley, y la de legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. De cualquier manera, a pesar de los esfuerzos mostrados por el Partido Acción Nacional y por el entonces Titular del Ejecutivo Federal en este sentido, la Reforma Política publicada en 2012 no consideró esta necesidad y cabe señalar que los factores y consideraciones que influyeron en dicha decisión se presentarán en el apartado final de este documento.

146 Cfr. Oficio SEL/300/3512/09 del 15 de diciembre de 2009 signado por el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación donde se remite Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política (Iniciativa de Reforma Política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa), 2009, pp. 4-5.

El artículo 71 de nuestra Constitución establecía la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes o decretos; sin embargo, la reglamentación del trámite legislativo posterior no garantizaba que dichas iniciativas se discutirían en un periodo determinado, o que llegaran siquiera a dictaminarse, es decir, no existía certidumbre respecto de la resolución del proyecto legislativo presentado.

En este sentido, se propuso facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso dos iniciativas al inicio de cada primer periodo de ordinario de sesiones<sup>147</sup>, las cuales deberían ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluyera dicho periodo. Si el Congreso no hubiera dictaminado y votado la iniciativa, ésta se consideraría aprobada en los términos en los que fue presentada por el Ejecutivo Federal.<sup>148</sup> Las reformas propuestas en esta iniciativa pretendían agilizar la respuesta del Congreso a la agenda gubernamental que se defina como prioritaria, lo que obligaría al gobierno federal a identificar sus prioridades legislativas y la conveniencia de las propuestas ante los legisladores.

El beneficio derivado para la ciudadanía incluye una agenda discutida con mayor celeridad y alta relevancia pública. Asimismo, el Ejecutivo podrá elegir aquellos proyectos en los cuáles estará dispuesto a asumir la totalidad de la responsabilidad política por la aprobación de iniciativas en caso de que el Congreso decida no pronunciarse.<sup>149</sup> La Reforma Política de 2012 adicionó un segundo párrafo al Artículo 71 Constitucional, donde a partir de la fecha mencionada se reconoce la facultad del Presidente de la República para presentar iniciativas de carácter preferente.

---

147 La Iniciativa proponía limitar el ejercicio de la facultad de trámite preferente a sólo dos iniciativas que se definan como prioritarias propiciando la temprana definición de prioridades de gobierno.

148 El carácter de preferente no limita las facultades del Congreso de modificar o rechazar las propuestas que presente el Ejecutivo, simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.

149 Cfr. Oficio SEL/300/3512/09 del 15 de diciembre de 2009 signado por el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación donde se remite Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política (Iniciativa de Reforma Política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa), 2009, pp. 20-23.

Al respecto, la Ley Fundamental ordena que: “El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas”.<sup>150</sup>

Sin embargo, la Constitución es muy clara respecto a que no podrán tener el carácter de preferente aquellas iniciativas de adición o reforma a la propia Constitución, lo cual queda expresamente delimitado en el párrafo tercero del artículo citado, mismo que también fue adicionado con la Reforma Política del 09 de agosto de 2012.

El Ejecutivo Federal presenta las iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación<sup>151</sup>, pero el Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que cada Secretaría de Estado o departamento administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdo y órdenes del Presidente de la República.<sup>152</sup> El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública.

---

150 Artículo 71 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

151 El Artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece como una atribución de la Unidad de Estudios Legislativos, la de intervenir, conjuntamente con la Dirección de Gobierno, en la entrega y presentación al Congreso de la Unión, de las iniciativas de leyes o decretos que suscriba el Ejecutivo Federal, así como dar seguimiento a la tramitación de las mismas durante todo el procedimiento legislativo.

152 El Artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece como una atribución de la Unidad de Estudios Legislativos, la de intervenir, conjuntamente con la Dirección de Gobierno, en la entrega y presentación al Congreso de la Unión, de las iniciativas de leyes o decretos que suscriba el Ejecutivo Federal, así como dar seguimiento a la tramitación de las mismas durante todo el procedimiento legislativo.

Por su parte, la fracción II del Artículo 71 Constitucional, donde se reconoce el derecho de los diputados y senadores al Congreso de la Unión para iniciar leyes o decretos, no exige que estos últimos sean suscritos por un número determinado de legisladores.<sup>153</sup> Consecuentemente, la facultad constitucional para presentar iniciativas legislativas puede ejercitarse individualmente o de manera conjunta por los diputados o senadores, pudiendo presentar todos los proyectos de ley o decreto indistintamente en cualquiera de las cámaras, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Esta regla general tiene dos excepciones: Proyectos sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; y proyectos sobre reclutamiento de tropas.<sup>154</sup> Los proyectos mencionados deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, tal como lo establece el Artículo 72, sección H de la Ley Fundamental y el Artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Éstas pasarán a la Comisión que corresponda, de acuerdo con la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen.<sup>155</sup>

El Poder Judicial federal no tiene la facultad de iniciativa de ley; sin embargo, en algunos estados de la República, el Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia sí cuenta con la facultad de presentar proyectos de ley o decreto ante su Legislatura o Congreso local sobre su respectivo ramo. En este sentido, la Iniciativa de Reforma Política del Presidente Felipe Calderón proponía en el punto siete: “Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia”.<sup>156</sup> Sin embargo, esta propuesta no fue aprobada, dejándose sin efectos. Al respecto, dentro del Capítulo Tercero se explicarán las consideraciones del Ejecutivo Federal sobre esta propuesta en particular.

---

153 En el mismo sentido, Susana Thalía Pedroza de la Llave y Hugo Alejandro Concha Cantú, quienes expresan que están autorizados para presentar iniciativas de ley, entre otros, “los diputados y senadores individualmente considerados”; véase, “Comentario al Artículo 71, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada”, 7ª Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995, Pág. 752.

154 Artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

155 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Op. Cit.”, Pág. 756 y ss.

156 Cfr. Oficio SEL/300/3512/09 del 15 de diciembre de 2009 signado por el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación donde se remite Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política (Iniciativa de Reforma Política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa), 2009, Pág. 4.

Para conocer de las iniciativas de ley o decreto es necesario que se integre el quórum necesario, es decir, deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras. Finalmente, la Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año.<sup>157</sup>

Si la iniciativa se presenta en la Cámara de Diputados, se le denominará cámara de origen y a la de Senadores, cámara revisora. Si se presenta en la de Senadores ésta será Cámara de origen y la de Diputados, será la cámara revisora. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos será el ordenamiento jurídico específico que determine y especifique cuál será el trámite que deba darse a las iniciativas.<sup>158</sup> Los diputados o senadores por costumbre presentan sus iniciativas ante sus respectivas Cámaras; sin embargo, no existe disposición que los obligue a ello. De tal forma, se desprende que pueden presentarla ante cualquiera de ellas.

El Artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, por su lado, prescribe que toda iniciativa debe pasar a la comisión o comisiones correspondientes, salvo los casos calificados por la propia cámara como urgentes o de obvia resolución.<sup>159</sup> La doctrina nos dice que se consideran casos urgentes aquellos necesarios para resolver un problema que no admite demora, mientras que son casos de obvia resolución aquellos de cuyo contenido se puede deducir, sin lugar a dudas, cuál será el sentido de la votación de los legisladores.

En este sentido, el Artículo 141 del propio Reglamento establece que los proyectos que pasen de una a otra cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieren tenido a la vista para resolver aquéllos.

---

157 Artículo 72, Sección G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

158 Artículo 71, párrafo primero de la Ley Fundamental.

159 Artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## **B) Discusión.**

Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión; en esta etapa del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley y las cámaras del Congreso de la Unión deliberaran para definir si el proyecto de ley o decreto debe ser o no aprobado. En esta fase, cada una de las cámaras del Congreso decide aprobar o rechazar las iniciativas. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define a la Discusión como: "examen, consideración", del latín tardío *discussionem*, *discussio* "acción de romper o desmenuzar". Discutir viene a su vez, del latín *discutere*, "disipar, resolver". Concretamente el término se refiere a examinar atenta y particularmente una materia entre varias personas o contender y alegar razones contra el parecer de otro.

Actualmente se encomiendan los proyectos de ley o decreto a cuerpos técnicos especializados; pero es responsabilidad exclusiva de los legisladores discutir dichos proyectos con independencia del análisis de su contenido. Dicha responsabilidad fundamenta en el hecho de que el debate es el que puede determinar e ilustrar sobre la conveniencia de los proyectos propuestos y es precisamente en las discusiones de carácter legislativo donde se exponen los criterios y razonamientos que prevalecen en la sociedad.

<sup>160</sup> El Diccionario de la Lengua Española define a la discusión como el “análisis o comparación de los resultados de una investigación, a la luz de otros existentes o posibles.” <sup>161</sup> La discusión de una ley se refiere al examen minucioso de un asunto entre varias personas que en conjunto integran un cuerpo legislativo, mismo que tiene entre sus principales funciones la deliberación que consiste en pensar detenidamente acerca de los aspectos, antecedentes y consecuencias de un asunto para tomar una decisión como resultado de la suma de conocimientos que les permitan determinar el sentido de una votación.<sup>162</sup>

---

160 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 264. ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf))

161 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=discusi%C3%B3n>).

162 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 265. ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf))



La discusión implica un estudio, análisis, debate (como elemento central) y deliberación de un objeto o materia por parte de dos o más sujetos que forman parte del Poder Legislativo.

El debate parlamentario tiene características comunes en cualquier reunión:

- **Apertura.-** Verificada la asistencia de los legisladores se informa que hay quórum y se abre la sesión.
- **Orientación.-** Se explicitan en un orden del día, aprobado por la asamblea, los temas que serán tratados. Asimismo se da lectura, y en su caso se aprueba, el acta de la sesión anterior.
- **Objeto de la sesión.-** Se emprende la discusión de cada uno de los dictámenes o temas que fueron aprobados en el orden del día.
- **Conclusión.-** Se someten a votación las propuestas presentadas.
- **Terminación.-** Se propone el orden del día de la próxima reunión y se da por terminado el encuentro con la fórmula “se levanta la sesión”.<sup>163</sup>

Esta fase está regulada por el Artículo 72 Constitucional que a la letra establece: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

- A.** Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

[...]”

---

<sup>163</sup> Hernández, Pedro F. y Rayo Sankey García, María. “La relación Iglesia-Estado dialéctica y dialógica”, Cámara de Diputados, Legislatura, Serie II. Léxico y Discurso parlamentario, Vol. II. La Argumentación Parlamentaria, T. I. México 1996, Pág. 148.

“En la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas”.<sup>164</sup> El inciso I del Artículo 72 Constitucional establece claramente que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

El debate de las iniciativas tiene una estructura establecida que se detalla en los artículos 95 al 134 del Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo son muy diversas las reglas que pueden desprenderse de las normas que reglamentan la discusión, ya sea en lo general o en lo particular.<sup>165</sup>

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten. En este mismo sentido, países como Argentina, Canadá, España y Estados Unidos no establecen reglas a nivel constitucional. Para el caso de Francia en la Cámara de origen la discusión versará sobre el texto presentado por el Gobierno y en la Cámara revisora la discusión deliberará sobre el texto que le haya sido trasladado. Por su parte, en Italia, la discusión se dará, según sea el caso, en las asambleas plenarias en cada cámara si se trata del procedimiento legislativo ordinario o, en las comisiones si se trata de un proceso legislativo descentralizado.<sup>166</sup>

---

164 Berlín Valenzuela, Francisco, “Discusión de proyectos de ley o decreto”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), “Op. Cit.”, Pág. 361.

165 Véase Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, “Op. Cit.” pp. 172-175.

166 Gamboa Montejano, Claudia. “Proceso Legislativo: Estudio de Derecho Comparado de diversos países”, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México 2006, Pág. 8.

### C) Aprobación.

El Diccionario de la Lengua Española establece que la aprobación se refiere “al acto de aprobar”, que a su vez, proviene del latín *approbāre* que significa “calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien” y “asentir a una doctrina o a una opinión”.<sup>167</sup> En el sentido legislativo del término, aprobar hace referencia al acto por medio del cual, las Cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aceptan, ya sea total o parcialmente, un proyecto de ley o decreto.<sup>168</sup>

La aprobación es la tercera etapa del procedimiento legislativo ordinario que se presenta una vez que se ha llevado a cabo la discusión del proyecto de ley o decreto. Mediante la aprobación, las cámaras consienten o consideran adecuado un proyecto de ley, siendo facultad de éstas la aceptación total o parcial del mismo.<sup>169</sup> Al respecto, el Artículo 72 Constitucional prevé diversas hipótesis que pueden presentarse con la aprobación de un proyecto de ley o decreto, mismas que se explicarán en el cuadro siguiente.

El Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa reconoce que la aprobación de ley es el “acto legislativo del pleno de la Cámara de Diputados o Senadores mediante el cual los legisladores votan en sentido positivo -con el número de votos requerido legalmente- un dictamen de ley o decreto. Se requiere que la asamblea haya discutido suficientemente el dictamen en lo general y en lo particular; una vez aprobado puede ser turnado a la cámara revisora para su ratificación o modificación, o al Ejecutivo Federal para su promulgación. La aprobación puede ser total o parcial”.<sup>170</sup>

---

167 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=aprobar>).

168 García Máynez. Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”, Pág. 54.

169 Cfr. Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Editorial Trillas, México 1991, Pág. 143.

170 Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=12>).

Cuando un proyecto de ley es aprobado por la cámara de origen, pasará a la otra cámara, también denominada colegisladora para su discusión y aprobación.<sup>171</sup> En este momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

<b>Situación</b>	<b>Procedimiento</b>	<b>Artículo Constitucional</b>
Si la cámara revisora aprueba sin modificaciones.	Se remite al Ejecutivo, quien, en caso de no tener observaciones que hacer, lo publica inmediatamente, continuando así con el procedimiento legislativo Ordinario. Se inicia la fase integradora de la eficacia	Artículo 72, inciso A.
Si la cámara de origen rechaza el proyecto.	No se puede presentar de nuevo, sino hasta el período de sesiones siguiente.	Artículo 72, inciso G.
Si la cámara de origen aprueba, pero la cámara revisora desecha en su totalidad el proyecto de ley o decreto.	El proyecto se devolverá a la cámara de origen con las observaciones que haga la cámara revisora.  1. Si una vez examinado fuera aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, pasará a la cámara revisora que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprueba por la misma mayoría, pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo ordinario.  2. Si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo período de sesiones.	Artículo 72, inciso D
Si la cámara revisora desecha en parte, modifica o adiciona un proyecto de ley o decreto.	El proyecto de ley o decreto se devuelve a la cámara de origen para la discusión de lo desechado, reformado o adicionado. No se podrán alterar de manera alguna los artículos aprobados.  a) Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos de los presentes en la cámara de origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.  b) Si las reformas o adiciones de la cámara revisora fuesen rechazadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a la cámara revisora para que esta considere las razones expuestas por la cámara de origen y si por mayoría absoluta de los votos de los presentes en la cámara revisora se desechara en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase del procedimiento legislativo.  c) Si la cámara revisora insiste, por la mayoría absoluta de sus votos, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto se presentará hasta el siguiente período de sesiones. Ambas cámaras pueden acordar, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.	Artículo 72, inciso E.

<sup>171</sup> Artículo 72, inciso A. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Votaciones.

La votación es un tema íntimamente vinculado con la aprobación o rechazo del proyecto de ley o decreto, pues se refiere a “la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva o negativa, en determinado asunto; es la expresión formal de su voluntad”.<sup>172</sup> Para que un proyecto de ley o decreto sea aprobado, debe ser sometido primero a votación.

Existen tres clases de votaciones de conformidad con el Artículo 146 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

a') Votaciones Nominales.

Es la resolución expresada por el legislador en la que se recoge la preferencia individual de su voto así como su nombre y apellido. Se utiliza usualmente para aprobar proyectos de ley en lo general y en lo particular, satisfacer la petición de por lo menos cinco parlamentarios o cuando no haya certeza plena en las votaciones económicas sobre la diferencia que existe entre los que aprueban y rechazan.

También se puede referir a aquellas votaciones en las que se registra e identifica el nombre del legislador y el sentido en el que vota; para ello se utiliza el sistema electrónico de votación, que consiste en que los legisladores, desde su curul, pulsan un botón de acuerdo al sentido de su voto; posteriormente éste aparece en el tablero electrónico que se encuentra a un lado de la tribuna. Deben ser nominales las votaciones para aprobar proyectos de ley o decreto, ya sea en lo general o en lo particular.<sup>173</sup>

---

172 Moreno Collado, Jorge, “votación”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), “Op. Cit.”, Pág. 1068.

173 Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=247>).

En las votaciones nominales, cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y en caso necesario también su nombre, añadiendo la expresión “sí” o “no”. Posteriormente un secretario apunta los que reprobren y otro los que aprueben. Uno de los secretarios deberá preguntar al final dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el Presidente. Se hace enseguida el cómputo de los votos, mencionando los nombres de los que aprobaron y de los que no.<sup>174</sup>

El Artículo 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que se considerarán nominales precisamente las votaciones cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco. También serán nominales cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprobren no excediese de tres votos en el caso del Artículo 152 del mismo Reglamento. Con este modo de votar procura disminuir las votaciones por grupo o por partido político, pues se exige la identificación de los votantes y la expresión abierta del sentido positivo o negativo del voto.

#### b') Votaciones Económicas.

Las votaciones económicas sobre resoluciones de la Cámara serán económicas y se llevarán a cabo poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprobren.<sup>175</sup> El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 151 prevé que si al dar la Secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la Cámara pidiera que se cuenten los votos, se contarán efectivamente.

---

174 Arts. 147, 148 y 152 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 59, 97, 98, 99 Reglamento del Senado; y, 138-139 Reglamento de la Cámara de Diputados.

175 Artículos 149 y 150 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Según el Diccionario de Términos Parlamentarios las votaciones económicas representan un procedimiento ágil para recabar las preferencias del legislador acerca de un asunto o tema que se debata o discuta en las sesiones del Congreso. Consiste en solicitar a los legisladores el sentido de su voto levantando la mano o poniéndose de pie sin tener que recurrir al conteo individual de los votos.<sup>176</sup>

También se puede referir a aquellas votaciones en las que los legisladores manifiestan a mano alzada el sentido de su voto; si la diferencia entre los votos a favor y en contra no excede de tres, se tomará votación nominal. Cualquier miembro de la Cámara con el apoyo de otros cinco legisladores, puede solicitar que un asunto se decida por votación nominal en lugar de votación económica.<sup>177</sup>

#### c') Votaciones por cédula.

Las votaciones por cédula se realizan mediante papeletas que los legisladores depositan directamente en una urna para expresar el sentido de su decisión, generalmente, sobre la elección de personas. Se denominan votaciones cedulares en razón de los instrumentos que se emplean para la manifestación del voto; esto es, un documento que trae inscrito el nombre de por quién se vota.<sup>178</sup> Las votaciones por cédulas se utilizan para elegir personas y se entregarán al Presidente de la Cámara para que las deposite en un ánfora para que uno de los Secretarios las saque y otro anote los nombres de las personas que en ella aparecieren, así como el número de votos que a cada uno le corresponda. Una vez leída la cédula, pasará a manos del Presidente y los demás secretarios para que les conste el contenido de ella y puedan reclamar cualquiera equivocación que se advierta. Finalmente, deberá hacerse el cómputo de votos y publicarse el resultado.

---

176 Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=244>).

177 Definición obtenida de la Cámara de Diputados. ([www.camaradediputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm)).

178 Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=248>).

Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la Secretaría dará cuenta a la Cámara del resultado de la votación. En este sentido, todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos requieran de las dos terceras partes de los votos.<sup>179</sup>

d') Requisito de mayoría absoluta.

La mayoría absoluta se refiere a la deliberación decidida por los votos expresados por la mitad más uno de los presentes en las Cámaras. De conformidad con el Artículo 158 del citado ordenamiento reglamentario, todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y el Reglamento condicionen la existencia de las dos terceras partes de los votos.

e') Requisito de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

El Reglamento no especifica los casos en que se requiere votación calificada de las dos terceras partes de los presentes y sólo se limita a señalar en forma genérica en su Artículo 158 que serán aquellos casos en que la Constitución y el Reglamento lo exijan. Por su parte el artículo 72, C. Constitucional establece lo siguiente: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Por lo tanto, sólo en este supuesto se requerirá votación calificada de dos terceras partes de los presentes; en los demás supuestos se tomarán por mayoría absoluta. La discusión debe hacerse tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, a menos que se trate de asuntos exclusivos de cualquiera de las Cámaras.”

---

179 Artículos 153, 154, 157 y 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



#### **D) Sanción.**

Proviene del latín *sanctio*, *-ōnis*. El Diccionario de la Lengua Española la define como la “autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre” y también como el “acto solemne por el que el Jefe del Estado confirma una ley o estatuto”.<sup>180</sup> La sanción es el “acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo; <sup>181</sup> sin embargo, también es el acto por medio del cual, el Presidente de la República puede desechar un proyecto de ley o decreto. Se define a la sanción como el “acto por el que el Titular del Poder Ejecutivo aprueba o rechaza la creación de la ley, ya sea promulgando o vetando el proyecto proveniente del Congreso de la Unión.”<sup>182</sup>

Cuando un proyecto de ley o decreto es aprobado y firmado por los presidentes de cada una de las cámaras, se le comunica al Poder Ejecutivo, quien si está de acuerdo con la totalidad del proyecto, deberá expresar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o manifestar su oposición precisando las objeciones correspondientes al proyecto. En este sentido, la sanción puede ser de dos tipos: expresa o tácita. El primer tipo de sanción se presenta cuando “el Presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto”;<sup>183</sup> y el segundo, surge cuando se formaliza el supuesto detallado en el inciso B del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.”

---

180 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=sanci%C3%B3n>).

181 Da Silva, José Alfonso. “Op. Cit.”, Pág. 99.

182 Cfr. Garza García, César Carlos. “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial MacGraw-Hill, México Pág. 119.

183 Ibidem.

“Transcurrido este plazo, el silencio del Presidente de la República se entenderá como sanción”.<sup>184</sup> Por su parte, la sanción puede ser total o parcial. En esta etapa se encuentra la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley. Esta facultad o derecho del Titular del Poder Ejecutivo se refiere a la objeción total o parcial, mediante las observaciones respectivas, a un proyecto de ley o decreto que, para su sanción, le envía el Congreso; es la sanción negativa o rechazo del proyecto de ley. Al respecto, cabe mencionar que el Ejecutivo solo podrá rechazar un proyecto de ley en una ocasión. Si las cámaras insisten, el Ejecutivo deberá ordenar su publicación.

a) Derecho de veto.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, el veto es “la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la Función Legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras”.

Emilio Rabasa establece que el veto es “la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad”<sup>185</sup>. Por su parte, Burgoa Orihuela señala que la palabra veto procede del verbo latino “*vetare*”, o sea, “prohibir”, “vedar” o “impedir” que consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos cámaras competentes.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> Ídem, Pág. 100.

<sup>185</sup> Cfr. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 1064 ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/a.pdf)).

<sup>186</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional”, Editorial Porrúa, 11ª. Edición, México 1997, Pág. 776.

El veto puede presentarse en lugar de la sanción y se define como “la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”.<sup>187</sup> Al respecto, cabe señalar que el sistema constitucional mexicano no utiliza la palabra veto, sino observaciones, salvo en el caso señalado por el Artículo 70 Constitucional.<sup>188</sup>

“En el nivel federal el veto es una forma de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente de la República, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la Constitución. Se trata de un acto de colaboración, ya que en virtud del veto, el Presidente de la República está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del Presidente de la República, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación y conduzcan a la no superación de la objeción presidencial”.<sup>189</sup> La Constitución Federal otorga al Presidente de la República la facultad de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que el Congreso le envíe para su promulgación, estas observaciones sólo tienen efectos suspensivos, pues su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entre en vigor, sino que la formulación de dichas objeciones implica que el proyecto vuelva a ser discutido por ambas cámaras.

---

187 Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 28ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 246.

188 Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”. El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

189 Arteaga Nava, Elisur. “Derecho Constitucional”. Editorial. Oxford. México 1999. Pág. 315.

Las observaciones pueden ser superadas mediante las dos terceras partes del número total de votos y, ante esta situación, el Ejecutivo tendrá necesariamente que publicar la ley.<sup>190</sup> En otras palabras, si el proyecto de ley es desechado total o parcialmente por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora y, si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.<sup>191</sup> En este sentido, el veto deslinda de responsabilidad al Ejecutivo respecto al resultado del contenido de la ley.

El Artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento.”

El párrafo cuarto del Artículo 70 Constitucional establece que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no podrá ser vetada ni requerirá de promulgación del Ejecutivo Federal para cobrar vigencia. De igual forma el Inciso I (sic DOF 24-11-1923) del Artículo 72 Constitucional establece que:

“El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. El Ejecutivo tampoco podrá hacer observaciones al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

---

190 Diccionario de Términos Parlamentarios, Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=241>).

191 Artículo 72, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El veto es improcedente en los casos de facultades exclusivas de cada cámara, en virtud de la aplicación de la regla general que se infiere del Artículo 72 Constitucional que sólo lo hace procedente respecto de actos del Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades legislativas.<sup>192</sup> "Cuando se trata de facultades exclusivas de las cámaras, si el proceso legislativo concluye en cada una de éstas, no se está frente a un proyecto de decreto, se está frente a un acto concluido y perfecto; porque no existe la posibilidad jurídica de que el Presidente haga observaciones".<sup>193</sup>

En este sentido, el criterio emitido por la Suprema Corte al respecto señala que el Ejecutivo sí cuenta con facultades para hacer observaciones a una resolución exclusiva de una Cámara como es el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya competencia es exclusiva de la Cámara de Diputados. Al respecto, el Ejecutivo impugnó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Presupuesto de Egresos, a través de una controversia constitucional, la cual fue resuelta a favor de éste, determinando, por lo tanto, que el Ejecutivo sí puede -hacer observaciones al Presupuesto de Egresos. Al respecto, el mayor argumento utilizado a favor de la viabilidad de poder vetar el presupuesto, es que se considera como un contrapeso a la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Controversia Constitucional 109/2004 establece que: "la interpretación armónica que se hace de los artículos 70, 71, 72 y 74 constitucionales, en relación con la facultad presidencial de hacer observaciones, es totalmente consistente, por lo que es válido concluir que:

- La facultad de hacer observaciones no sólo es aplicable a las leyes formalmente hablando, sino que se aplica a todos los actos legislativos, emitidos por el Congreso de la Unión o una de sus cámaras, independientemente de su naturaleza o contenido.

---

192 No pueden ser vetados los actos de cada una de las cámaras cuando lo hacen en ejercicio de facultades exclusivas contenidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución.

193 Arteaga Nava, Elisur. "Op. Cit.", Pág. 322.

- Al Presupuesto de Egresos de la Federación le es aplicable el proceso legislativo en su totalidad, incluyendo la posibilidad de formular observaciones.
- Las excepciones a la facultad de observar se encuentran expresamente previstas en la Constitución, por ende, todo aquél acto legislativo que no esté previsto como excepción puede ser materia de observaciones.
- Ello es acorde con el principio de división de poderes y con el sistema de pesos y contrapesos en el que se basa el Sistema Constitucional Mexicano.<sup>194</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia al respecto y reconoce que: “Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del Titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del Presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta.”<sup>195</sup>

---

194 Controversia Constitucional 109/200, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Inf%20Otorgada%20Jur/2007/06\\_109\\_01.pdf](https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Inf%20Otorgada%20Jur/2007/06_109_01.pdf), Pág. 16

195 Tesis: P. /J. 122/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, Pág. 879.

Existen tres tipos de vetos: el total, el parcial y el veto de bolsillo. En el sistema mexicano encontramos los dos primeros. En el veto total, el Presidente rechaza expresamente firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones.<sup>196</sup> El veto parcial de acuerdo con Giovanni Sartori “es aquel que le permite al Presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean”.<sup>197</sup> En México, la Constitución prevé el veto total y parcial en la primera parte del Inciso C. del Artículo 72.

Según Jorge Carpizo, las finalidades del veto son: evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Congreso; y aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo ordinario y que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo.<sup>198</sup> En este mismo sentido, Elisur Arteaga señala que a través del veto se da la colaboración entre poderes, además de que el Presidente de la República se defiende de las invasiones que consciente o inconscientemente, realice el Congreso de la Unión en el ámbito de actuación de este servidor público; y por medio de él, el Ejecutivo suspende la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o pudiera ser inoportuno.<sup>199</sup>

---

196 Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario Presidencial y Semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª. Edición, México 2001, Pág. 35.

197 Sartori, Giovanni. “Ingeniería Constitucional Comparada”, Fondo de Cultura Económica, México 1998, Pág. 178.

198 Carpizo, Jorge. “Veto presidencial”, en Carbonell, Miguel (coord.), “Op. Cit.” Pág. 591.

199 Arteaga Nava, Elisur, “Op. Cit.”, Pág. 315.

## **E) Promulgación.**

Del latín *promulgāre* o *legem* que significa “publicar una cosa solemnemente”, “hacer que algo se divulgue y propague mucho en el público” o “regla dictada por la autoridad, norma, precepto”.<sup>200</sup> El Diccionario de la Lengua Española define a la promulgación como “el acto de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria”.<sup>201</sup> La promulgación es una condición necesaria para que la ley tenga que ser completa fuerza obligatoria, es decir, las leyes sólo tienen fuerza obligatoria una vez que sea promulgadas en la forma dispuesta por la Constitución Política y publicadas de conformidad con la ley.

Este paso del procedimiento legislativo ordinario, conocido como promulgación, se encuentra previsto en el Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo<sup>202</sup> firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La Ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

---

200 Cfr. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 562 ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/a.pdf)).

201 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=promulgar>)

202 Conforme lo establece el Artículo 89 Constitucional en su inciso I, el Presidente tiene entre sus facultades y obligaciones, la de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.



La promulgación es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho para que sea obedecida.<sup>203</sup> La promulgación consiste en una declaración solemne que se hace de conformidad con la fórmula especial contenida en el precepto constitucional citado, mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. En este acto, el Ejecutivo autentica la legitimidad de la ley, de tal forma que nadie puede rechazar o contradecir su existencia ni legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos al mismo tiempo que se dispone su publicación.<sup>204</sup>

Asimismo, Luís Molina Piñeiro menciona que “algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla”.<sup>205</sup>

La promulgación se entiende como la sanción positiva del Ejecutivo al proyecto de ley que le envía el Congreso y por la que se corresponsabiliza del mismo. En este sentido, cabe destacar que la sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.<sup>206</sup>

De igual forma, los doctrinarios exponen opiniones diferentes en cuanto a precisar el significado de la promulgación y la publicación, entre ellos destacan las consideraciones de Felipe Tena Ramírez, quien considera que promulgar una ley quiere decir "que el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley" y "ordena su publicación".<sup>207</sup>;

---

203 Cfr. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 454 ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tpara/a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tpara/a.pdf)).

204 Camposeco Cadena, Miguel Ángel. “Lógica Parlamentaria”, Miguel Ángel Camposeco, México 1996, pp. 172-174.

205 Molina Piñeiro, Luis. “Promulgación de Leyes o Decretos”, en Berlín Valenzuela, Francisco, “Op. Cit.”, pág. 792.

206 Mora Donatto, Cecilia. “Principales Procedimientos Parlamentarios”, Secretaría de Servicios Parlamentarios, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2000, Pág. 21.

207 Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 28a. Edición., Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 461.

Jorge Carpizo no concibe diferencia entre estos términos y considera que nuestra Constitución los utiliza como sinónimos, ya que el Artículo 72, inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando un proyecto de ley es vetado por el Ejecutivo, regresa a la cámara y ésta lo sanciona, el proyecto "volverá al Ejecutivo para su promulgación", mientras que el inciso A del mismo Artículo establece que cuando el Ejecutivo decida no vetar el proyecto "lo publicará inmediatamente".<sup>208</sup>

Al respecto, Carles Viver señala que “a lo largo del tiempo se ha ido confundiendo la promulgación con figuras afines, tales como; la sanción real, considerada como el acto que otorgaba fuerza ejecutoria a las simples decisiones o “propuestas” legislativas, carentes por sí mismas de ejecutoriedad, que emanaban del Parlamento; y la publicación de las leyes cuando no existía un sistema general de publicación, pues la promulgación era el acto de proclamación pública, solemne, *ad extra* de las leyes.”<sup>209</sup>

Carles Viver i Pi-Sunyer reconoce que la promulgación no tiene ningún carácter sancionador de las leyes, no las perfecciona y no les da ejecutoriedad. La promulgación no es un medio para dar publicidad a las leyes<sup>210</sup> y no debe confundirse con la orden de publicación,<sup>211</sup> puesto que éste es un acto que tiene un contenido y un objetivo perfectamente delimitado y diferenciable.<sup>212</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronuncia al respecto y establece que la promulgación es:

---

208 Carpizo, Jorge. “El presidencialismo en México”, 2a. Edición., Siglo XXI, México 1979, Pág. 92.

209 Viver i Pi-Sunyer, Carles. “La promulgación y la fecha de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa, Bosch, Barcelona 1986, pp. 96-97.

210 Actualmente todos los ordenamientos prevén la existencia de mecanismos ad hoc para llevar a cabo esta publicación oficial de las leyes.

211 En muchos casos se confundió a la promulgación con la orden de publicación debido a que, sin duda, a pesar de ser dos actos de contenido y objetivos claramente diferenciados, ambos se producen en un mismo “instrumentum” y ambos suelen estar cubiertos por una sola firma.

212 Viver i Pi-Sunyer, Carles. “Op. Cit.”, pp. 97-98.

“...un acto preformativo (una acción lingüística) mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del Estado una ley o decreto (creación, reforma o adición) una vez que ha sido discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación, por tanto, el sentido de la promulgación se cumple cuando la nueva ley se divulga a través de los medios oficiales, cumpliéndose su objetivo fundamental al ponerse de manifiesto formalmente”.<sup>213</sup>

Ignacio Galindo Garfias reconoce que la promulgación de la ley tiene los siguientes efectos:<sup>214</sup>

- Atestiguar la existencia de la regularidad de la ley;
- Ordenar su aplicación; y
- Dar a los agentes de la ley, un mandamiento de ejecución.

El objetivo de la promulgación es “constatar la existencia de la ley y la exactitud de su texto”<sup>215</sup>; sin embargo, hay quienes piensan que la promulgación es un acto de naturaleza legislativa, ya que la ley no puede ser ejecutada sino en virtud de una orden del Jefe de Estado y es, justamente esa orden la que comunica a la ley la fuerza de ejecución, completándola y perfeccionándola, siendo incuestionable por tanto que la promulgación que contiene esa orden es uno de los elementos esenciales del proceso de elaboración de la ley, de tal manera que, en tanto no haya promulgación, no hay propiamente ley”.<sup>216</sup>

---

213 Tesis: P. /J. 105/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 1257.

214 Citado por López Olvera, Miguel Alejandro. “El procedimiento legislativo”, Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales, Año 3, Núm. 5, México 1998, Pág. 164.

215 Rosende Subiabre, Hugo. “La promulgación y la publicación de la ley”, Editorial Nascimento Santiago, 1941, Pág. 140.

216 Idem, Pág. 33.

## **F) Publicación.**

Proviene del latín *publicatio*, *-ōnis* y es definida por la Real Academia Española como la “acción y efecto de publicar”.<sup>217</sup> Las leyes para que surtan sus efectos deben ser dadas a conocer a quienes deban cumplirlas; no basta la aprobación de las cámaras y la promulgación del Presidente de la República, sino que es necesario que sea conocida por todos los habitantes del país. Serra Rojas afirma que la publicación de la ley es un “acto administrativo que tiene por objeto llevar al conocimiento del público el conocimiento mismo de las leyes”.<sup>218</sup>

La publicación es el acto por medio del cual se hace divulga la existencia de una ley o decreto con el fin de que los ciudadanos conozcan su contenido y es una condición para que la ley entre en vigor y sea eficaz.<sup>219</sup> La publicación es un requisito constitutivo de la ley y forma parte integral del procedimiento de elaboración de la ley. En este sentido, una ley no publicada es jurídicamente inexistente porque la ley secreta no es todavía ley y, por tanto, nadie le debe acatamiento. Por otro lado, Pablo Cordech considera que la publicación es un requisito de eficacia, pues se constituye en un presupuesto necesario para su entrada en vigor y aunque la ley exista desde su aprobación parlamentaria, los actos posteriores, es decir, la sanción, la promulgación y la publicación son actos debidos de cumplimiento ineludible.<sup>220</sup>

La publicación de la ley supone la inserción de ésta en un medio de difusión oficial que permita hacerla del conocimiento de la comunidad, dependiendo de ello la aplicabilidad de la ley y su validez en cuanto norma obligatoria, razón por la cual resulta forzoso determinar el momento concreto en que la ley entra en vigor, y puede ser, por lo tanto, exigible y aplicada.<sup>221</sup>

---

217 Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=publicaci%C3%B3n>).

218 Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”, 2ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1961, pp. 304-305.

219 Da Silva, José Alfonso. “Op. Cit., Pág. 100.

220 Cfr. Coderch, Pablo Salvador, “La publicación de las leyes” en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), Op. Cit., pp. 263-264.

221 Este es un principio de técnica legislativa al que Fernando Sainz Moreno se refiere en su artículo “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, La técnica legislativa a debate, Tecnos, Madrid 1994, Pág. 19.

La publicación de leyes y decretos es una obligación que corresponde al Poder Ejecutivo y consiste en que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, con el acto que adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos. Si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso está facultado para hacerlo y con ello notificar solemnemente a la sociedad la ley promulgada y se hacerla así obligatoria y ejecutable.<sup>222</sup>

En México, las leyes se publican en el órgano de difusión oficial denominado Diario Oficial de la Federación. El Artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales,<sup>223</sup> define a éste como el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

La Suprema Corte de Justicia reconoce que: “Los artículos 2º. y 3º. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales son claros al establecer que el Diario Oficial de la Federación es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, que tiene como función publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente; asimismo, establecen cuáles actos son materia de publicación, a saber, las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión; los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general; los acuerdos, circulares y órdenes de las

---

222 Cfr. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 454 ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/a.pdf)).

223 Como consecuencia de la promulgación de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, el 24 de marzo de 1987 la publicación oficial adquirió el nombre de Diario Oficial de la Federación, con el subtítulo Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue modificado al día siguiente para adoptar su forma actual: Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

dependencias del Ejecutivo Federal que sean de interés general; los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes que ordenen su publicación en el Periódico Oficial; y aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República”.<sup>224</sup>

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación<sup>225</sup>, tiene obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

De igual forma, el Ejecutivo Federal deberá asegurar su adecuada distribución y divulgación en condiciones de accesibilidad y simplificación en su consulta. Por lo tanto, cabe señalar que la publicación de la ley no es una facultad discrecional del Presidente de la República, sino una obligación. ineludible que tiene que acatar.<sup>226</sup>

Si por alguna circunstancia el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso General está facultado para hacerlo. Mediante la publicación se notifica solemnemente a la sociedad del texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, tanto más necesaria es la publicación cuanto que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el Derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.<sup>227</sup>

---

224 Tesis: I.3o.C.26 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, Pág. 1996.

225 La fracción III del Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que corresponde a la Secretaría de Gobernación publicar el Diario Oficial de la Federación con base en lo establecido por la ley que reglamente su funcionamiento.

226 Madrazo, Jorge. “Publicación de la Ley”, Diccionario Jurídico Mexicano”, 2a. Edición, Tomo III, Editorial Porrúa, México 1987, Pág. 2638.

227 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 564 ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/a.pdf)).

Una vez publicada la ley, empieza a surtir efectos con toda su fuerza obligatoria para todos los habitantes del país; sin embargo, el Artículo 21 del Código Civil Federal establece al respecto que: “la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público”.

Para cumplir la función establecida en el Artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación, la Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación atiende las solicitudes de publicación a través del trámite denominado “Publicación de Documentos en el Diario Oficial de la Federación”.<sup>228</sup> El trámite de publicación para la difusión de documentos puede ser iniciado por personas físicas o morales sin distinción, pero únicamente se podrá realizar cuando se sustente su difusión en algún ordenamiento legal y se cumplan los requisitos establecidos para la publicación de documentos. El trámite se realizará mediante escrito libre en original y dos copias o por medio electrónico, teniendo que presentar también una copia de dicho escrito.

Los datos requeridos para la presentación del trámite son: nombre, denominación o razón social de quien realice el trámite; Registro Federal de Contribuyentes;<sup>229</sup> domicilio; cargo o poder que indique la facultad de representación;<sup>230</sup> fecha que solicita para que sea publicado el documento; motivo o fundamento legal para su publicación; y firma.<sup>231</sup>

---

228 SGOB-01-001 - Publicación de Documentos en el Diario Oficial de la Federación (<http://www.dof.gob.mx/tramites1.php?info=completa>).

229 En caso de personas morales, el interesado deberá mostrar original o copia fotostática del Registro Federal de Contribuyentes para el levantamiento de datos.

230 Cuando se trate de personas morales o terceros.

231 Los documentos originales deberán presentarse con firma autógrafa, ya que no se recibirán firmados por ausencia o mediante poder.

La solicitud de publicación en el Diario Oficial de la Federación debe ir acompañada del oficio o escrito de solicitud en original y copia, el documento a publicar en papel membretado con sello, nombre, firma autógrafa del emisor y fecha de expedición del mismo, sin alteraciones, también en original y dos copias y el documento a publicar en medio electrónico en un solo archivo con toda la información del documento a publicar.

De igual forma, el solicitante deberá presentar el comprobante de pago realizado ante cualquier institución bancaria o vía Internet mediante el e5cinco,<sup>232</sup> mismo que deberá ser realizado a nombre del solicitante de la publicación del ente público u organización. La publicación del documento deberá estar fundada en una disposición jurídica vigente.<sup>233</sup>

---

232 Esquema electrónico que permite a las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal ofrecer trámites y servicios por medios electrónicos mediante el pago electrónico de Derechos, Productos y Aprovechamientos en las instituciones de crédito autorizadas, a través de Internet y de ventanilla bancaria, con el fin de eliminar el uso de las formas fiscales 5 y 16. Este esquema fue autorizado por el Servicio de Administración Tributaria, en su carácter de autoridad fiscal responsable de la recaudación de las contribuciones y la Secretaría de la Función Pública, encargada de coordinar el establecimiento de políticas y programas en materia de gobierno electrónico.

233 El documento deberá ser expedido por un órgano competente bajo las formalidades aplicables establecidas en el Artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



### G) *Vacatio Legis* e Iniciación de la vigencia.

*Vacatio Legis* es el plazo, inmediatamente posterior a su publicación, durante el cual una ley o disposición jurídica no es aun obligatoria.<sup>234</sup> *Vacatio legis* es una figura jurídica regulada por los códigos civiles que consiste en el lapso de tiempo que existe entre la fecha de promulgación de una ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación y la fecha de iniciación de la vigencia. El objeto de la *Vacatio Legis* es que los particulares, a quienes se dirigen las disposiciones legales procedentes de los órganos legislativos, conozcan tales ordenamientos, por lo que se les concede dicho plazo a partir de la publicación para que se preparen para cumplir con lo que dispone la ley.

José Alfonso Da Silva justifica la existencia de la *Vacatio Legis* por dos razones: porque hace la ley más y mejor conocida y porque proporciona tanto a las autoridades encargadas de hacerla ejecutar como a las personas por ella afectadas, la oportunidad de prepararse para su aplicación. En este mismo sentido, destaca que durante el período de la *Vacatio Legis* continúan en vigor las normas anteriores, reguladoras de la misma materia e intereses, siendo, por tanto, válidos los actos practicados en su conformidad.<sup>235</sup>

#### a) Tipos de *Vacatio Legis*:

- *Vacatio Legis* normal: Se encuentra regulada por el Artículo 3 del Código Civil Federal, donde se establece que las leyes, reglamentos, circulares y cualquier otra disposición de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, será necesario que además del plazo establecido, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Este tipo de *Vacatio Legis* se encuentra íntimamente relacionado con el Sistema Sucesivo de iniciación de vigencia que se definirá más adelante.

---

234 Cabanellas, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 24ª. Edición, Tomo VIII, Hestiasa, Buenos Aires 1996, Pág. 298.

235 Cfr. Da Silva, José Alfonso, "Op. Cit.", Pág. 40.

- *Vacatio Legis* prolongada: Se presenta cuando se hace referencia a cuestiones delicadas o difíciles, o cuando así lo exige la naturaleza de las cosas. En este tipo de circunstancias, la *Vacatio Legis* es establecida por la propia ley, siempre que se considere que se requiere más tiempo para conocerla.
- *Vacatio Legis* abreviada: Se determina por ley cuando se disminuye o suprime por completo el plazo de la *Vacatio Legis* normal. Esta clase de *Vacatio Legis* es excepcional y sólo se usa en situaciones de extrema urgencia, pues se encuentra profundamente relacionada con los sistemas Sincrónico e Inmediato de iniciación de vigencia que se precisarán más adelante.
- *Vacatio Legis* aislada. Se establece en los artículos transitorios de las disposiciones jurídicas con respecto a ciertos artículos contenidos en los propios ordenamientos legales, donde también se fija claramente otra fecha de entrada en vigor, misma que será diferente al de la disposición en general.<sup>236</sup>

En materia procesal no se recomienda la *Vacatio Legis* porque coexisten dos leyes procesales, creando inseguridad jurídica y problemas a procesos substanciados con la antigua ley procesal que tendrán que sentenciarse con la nueva ley.

Por su parte, el término vigencia proviene del latín *vigentem* que significa estar en vigor o estar vigente y se aplica a las leyes que están en vigor y en observancia. La vigencia otorga la calidad de obligatoria a las leyes y a cualquier ordenamiento jurídico de carácter general. Se refiere al tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles. Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo. La iniciación de la vigencia es el momento en que una ley comienza a obligar.

---

<sup>236</sup> López Olvera, Miguel Alejandro. "Técnica Legislativa", Editorial Mc. Graw Hill, 1ª. Edición, México 2002, Pp. 41-44.

Algunas leyes regulan su propia validez temporal, es decir, en el cuerpo de la ley se determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo relativo a la vigencia de las leyes que ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina. Sin embargo, es indispensable señalar que a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, a menos que dicha retroactividad beneficie a los destinatarios de la norma.<sup>237</sup>

A través del inicio de vigencia, las leyes adquieren vida jurídica y forman parte del Sistema Jurídico Positivo vigente, obteniendo la calidad de obligatorias. En el Sistema Jurídico Mexicano la iniciación de la vigencia está regulada por los artículos 3, 4 y 5 del Código Civil Federal, así como por los mismos artículos del Código Civil del Distrito Federal que es aplicable en toda la República en materia federal.

b) Sistemas de Inicio de Vigencia de las Leyes.<sup>238</sup>

- Sucesivo: Determina que si la norma general no señala el momento de inicio de su vigencia, deberán aplicarse las reglas contenidas en el Artículo 3 del Código Civil Federal, donde se establece que las leyes, reglamentos, circulares o cualquier otra disposición de observancia general, obliga y surte sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. El sistema sucesivo supone la existencia de la *Vacatio Legis* normal.<sup>239</sup>

---

237 El principio de no retroactividad como garantía del gobernado se encuentra regulado por los artículos 14 Constitucional, 5 del Código Civil Federal y 5 del Código Civil para el Distrito Federal.

238 Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, "Op.Cit.", pp. 201-209

239 Moreno Collado, Jorge. "Vigencia de leyes y decretos", en Berlín Valenzuela, Francisco, "Op.Cit.", p. 1067.

- Sincrónico. Sistema regulado por los Artículos 4 del Código Civil Federal y del Código Civil para el Distrito Federal. Ambos ordenamientos establecen que si la ley, el reglamento, la circular o la disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, ésta entrará en vigor y será obligatoria en todas partes sin tener que esperar plazo alguno, es decir, desde la fecha señalada en la propia ley, siempre y cuando su publicación haya sido anterior.<sup>240</sup> Este sistema ha estado sujeto a ciertas prácticas viciosas, pues se han aprobado reformas constitucionales cuya *Vacatio Legis* se extiende por meses, lo que ha provocado que ciertas enmiendas sean a la vez modificadas por otras, antes de que empiecen a aplicarse.
- Inmediato. Este sistema no presenta *Vacatio Legis*, pues no existe tiempo de espera entre la publicación y la entrada en vigor de la ley. En este caso particular, las leyes o decretos tienen plena vigencia de forma inmediata a su publicación, aunque se pueden presentar dos variantes: a) la vigencia inicia el mismo día de la publicación; y b) la vigencia inicia al día siguiente de su publicación”.<sup>241</sup>
- Mixto. El Sistema Mixto constituye una mezcla entre el Sistema Sincrónico y el Inmediato. La iniciación de la vigencia de una ley o decreto en este caso entrará en vigor en lo general el mismo día o al siguiente de su publicación, pero ciertas disposiciones iniciarán su vigencia en otro momento.

Tratándose de una situación legislativa excepcional, relacionada a momentos de emergencia o conflictivos, existen leyes que además de fijar el inicio de su vigencia, pueden anunciar la terminación de la misma. En este sentido, todo lo concerniente al inicio de la vigencia de los ordenamientos jurídicos, especialmente por lo que se refiere a leyes y decretos, deberá contenerse en los artículos transitorios que existen justamente para normar situaciones temporales como el caso de la *Vacatio Legis*.

---

240 Ponce Castillo Rodolfo. “Fundamentos de Derecho”, 5ª. Edición, Editorial Limusa Noriega, México 2007, pp. 29,30.

241 Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, Op. Cit., Pág. 206.

c) Formas de extinción de la vigencia de la ley.

Se presenta cuando la ley pierde su fuerza obligatoria, es decir, cuando termina su vigencia. Una ley puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. En este sentido, nuestro sistema jurídico reconoce dos formas para extinguir la vigencia de la ley, a saber:

- Si se trata de una ley de vigencia determinada,<sup>242</sup> cuando se cumple el término señalado por ésta, simplemente se extingue;
- Si se trata de una ley de vigencia indeterminada,<sup>243</sup> se extingue cuando se expida una nueva ley que la derogue o la abrogue.

Por lo anterior, las formas de extinción de la vigencia que abolen un conjunto de leyes, se llaman abrogatorias, y aquellas que solamente lo hacen con algunas de las disposiciones de un ordenamiento legal, reciben el nombre de derogatorias. A continuación se diferencian ambos términos:

- Derogación: Vocablo que proviene del latín *derogatio*, *-ōnis* y significa abolición o anulación de una ley.<sup>244</sup> Es el acto por el cual una autoridad competente declara nula, sin validez o revocada parte de una ley o un decreto. Se trata de una anulación parcial; en la práctica mexicana se usa este término también para aludir a la revocación total de una ley lo que, técnicamente, es una abrogación.<sup>245</sup>

---

242 La ley de vigencia determinada es aquella que indica de forma clara y específica cuándo inicia y cuándo termina.

243 La ley de vigencia indeterminada es aquella que señala claramente cuándo inicia, pero no cuándo termina,

244 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=derogaci%C3%B3n>).

245 Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=71>).

- **Abrogación:** Es la acción realizada por órgano competente que consiste en dejar sin efecto jurídico un cuerpo legislativo. Puede tratarse de una ley, código, reglamento, bando, artículo, disposición legal, etcétera. El Artículo 9 del Código Civil Federal reconoce dos tipos de abrogación: expresa y tácita: La abrogación expresa se establece por la misma ley; en cambio, la abrogación tácita proviene de la incompatibilidad o contradicción total entre los criterios y/o preceptos de la ley anterior y los de la posterior cuando ambas tienen el mismo objeto, materia y destinatarios.<sup>247</sup>

247 Artículo 9 Constitucional. La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

En este sentido, hasta que no se abroge la ley anterior en forma expresa, ésta seguirá vigente por lo que se refiere a sus disposiciones no contradictorias con la ley posterior.<sup>248</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que: “El término abrogar que deriva del latín "*abrogatio*", implica anular, lo que significa la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley. La abrogación puede ser expresa o tácita; es expresa, cuando un nuevo ordenamiento declara la abrogación de otro anterior que regulaba la misma materia que regulará ese nuevo ordenamiento; es tácita, cuando no resulta de una declaración expresa de otro ordenamiento, sino de la incompatibilidad total o parcial que existe entre los preceptos de una ley anterior y otra posterior, debiendo aplicarse u observarse, ante la incompatibilidad de preceptos, los del ordenamiento posterior, es decir, los que contengan el segundo ordenamiento emitido, sin que ello obste, al que se puedan seguir aplicando disposiciones del primer ordenamiento, que son compatibles con los contenidos en el segundo, si el campo de regulación del primer ordenamiento (anterior) es mayor que del segundo (posterior). Ante este supuesto, la abrogación sólo se da en el límite de la aplicación de la nueva ley o la posterior [...]”.

249

Algunos autores desconocen la existencia de la abrogación tácita porque no procede de un texto legal y reconocen exclusivamente a la abrogación expresa, pues el acto de dejar sin efecto una ley o sus preceptos legales, sólo puede emanar de la autoridad que legalmente le dio origen, siendo imposible argüir contra la observancia de la ley, desuso, costumbre, ignorancia o práctica en contrario.<sup>250</sup>

---

248 La abrogación requiere que la nueva disposición tenga una jerarquía igual o mayor que la sustituida, es decir, una ley no puede ser abrogada por un reglamento; sin embargo, una Constitución sí puede abrogar a otra Ley Fundamental.

249 Tesis: I. 3o. A. 136 K, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, Agosto de 1994, Pág. 577

([http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8f8fcfd&Apendice=100000000000&Expresion=abrogaci%25C3%25B3n%2520derogaci%25C3%25B3n&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=27&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=210795&Hit=14&IDs=2006154,2003315,161960,163793,166465,172398,175641,182915,185363,185596,191125,197698,209818,210795,219579,231687,247106,252861,254810,256755&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=](http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8f8fcfd&Apendice=100000000000&Expresion=abrogaci%25C3%25B3n%2520derogaci%25C3%25B3n&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=27&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=210795&Hit=14&IDs=2006154,2003315,161960,163793,166465,172398,175641,182915,185363,185596,191125,197698,209818,210795,219579,231687,247106,252861,254810,256755&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=)).

250 Cfr. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, Segunda Edición, 1998, Pág. 18 ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/a.pdf)).

## II. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

### 1. REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

La palabra representación es un término que ha motivado polémica y controversias desde su aparición, pues es un vocablo que puede tener variados significados, incluso totalmente opuestos o diferentes. La palabra “representar” proviene del latín *repraesentāre* y es definida por el Diccionario de la Lengua Española como “sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc”.<sup>1</sup> Por su parte, Sartori la define como volver a presentar, y por extensión, hacer presente a algo o a alguien que no está presente.<sup>2</sup>

Amador Rodríguez considera que en el ámbito de la vida social, el término “representación” también se utiliza, en principio, para designar la pretensión que reivindican, a través de sus acciones, determinados sujetos. En otras palabras, la representación se da cuando un sujeto que se erige como representante realiza ciertas acciones en nombre de otros, quienes representan el papel de representados. En este sentido, las acciones del representante tendrán consecuencias para los representados, lo que ocurrirá siempre que se obtenga el reconocimiento por parte de un tercero, en el sentido de que existe entre los primeros una relación de representación.<sup>3</sup> Por tanto, el significado de la representación que interesa para estos efectos está relacionado con las relaciones sociales, esfera en la que cobra sentido la representación política.

Max Weber considera que la representación se refiere a una relación de carácter social que puede tener como consecuencia para sus partícipes, de acuerdo con su orden tradicional o estatuido, el que la acción de un partícipe determinado se impute a los demás.

4

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=representar>)

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni. “Elementos de Teoría Política”, Alianza Editorial, Madrid 1992, Pág. 225.

<sup>3</sup> Rodríguez Lozano, Amador. “Lo Claroscuro de la Representación Política”, Senado de la República, LVI Legislatura, 1ª. Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, , Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, Pág. 2

<sup>4</sup> Cfr. Weber. “Economía y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México 1964, Pág. 37.



La definición planteada por Weber, a pesar de ser de carácter general es útil por su pretensión científica, pero además porque tiene importantes repercusiones en la consideración jurídica del término que versa sobre el deber ser de la representación política como institución.

Al respecto, Amador Rodríguez considera que en la definición de Max Weber no se hace referencia al carácter político ni jurídico de la representación, ya que sólo la percibe como una forma de relación social. En la representación, la acción que origina la imputación procede de un partícipe determinado y surge la discusión conceptual sobre cómo adquiere su status el representante.<sup>5</sup> La relación social establecida con la representación incluye a un conjunto de representados, al representante y a aquellos frente a quienes tiene lugar la representación, quienes serán los que realicen la imputación a los representados.<sup>6</sup> Por lo tanto, se visualizan tres tipos de proximidad entre los sujetos involucrados; sin embargo, en ocasiones se presenta una relación adicional entre ellos en la que el representado establece sanciones para el representante cuando el desempeño de este no se ajusta a las expectativas de aquel.<sup>7</sup>

La representación política no sólo requiere que la acción de un sujeto determinado sea imputada a los demás, sino que la acción del representante genere una acción vinculante que esté soportada por el poder estatal.<sup>8</sup> Además, cabe señalar que en la representación política, la acción del representante impacta a todos los que están dentro de cierto territorio, aun cuando su representación no haya sido postulada por todos, tal como sucede con los legisladores que son elegidos por ciudadanos de un distrito electoral; sin embargo, una vez en el cargo, las decisiones de los parlamentarios afectarán no sólo a los miembros del distrito que los eligió, sino a todos los habitantes de dicho territorio.

---

<sup>5</sup> Aunque para la definición conceptual es irrelevante la manera como el representante adquiere tal carácter, resulta importante mencionar que pueden existir tantas formas de acceso al cargo o carácter de representante como sean admitidas por el representado.

<sup>6</sup> Rodríguez Lozano, Amador. "Op. Cit.", Pág. 7.

<sup>7</sup> Las expectativas del representado van íntimamente relacionadas con sus preferencias, mismas que se presentan mediante la articulación de opiniones que no siempre incluyen a la totalidad de las preferencias de los representados.

<sup>8</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador. "Op. Cit." pp. 12-13.

En este sentido, la representación política se da en un territorio geográficamente delimitado como Estado, visto a este último como la asociación política especial de la que tanto el representante como el representado, forman parte. Por esta razón, basadas en la coacción propia del Estado, las decisiones de los representantes se vuelven vinculatorias. La representación política de carácter democrático es una forma de conducir o canalizar los conflictos, intereses y demandas de la sociedad.<sup>9</sup> La política concibe instituciones en las que el conflicto se puede expresar y hacer representar, siendo justo ahí donde la representación política democrática adquiere un lugar importante como pieza esencial de la dinámica política de muchas sociedades.

Dentro de la democracia representativa, los gobernados eligen y renuevan a sus gobernantes de forma periódica, a través de las elecciones que son, por lo tanto, mecanismos de designación que facultan a determinadas personas para ejercer un cargo público de representación. En este sentido, los representantes mantienen cierto grado de independencia frente a sus representados, a través del mandato representativo que los habilita para debatir y deliberar de forma libre [...].<sup>10</sup>

Edmund Burke argumenta respecto a la figura del mandato representativo: " Mi digno colega dice que su voluntad debe ser servidora de la vuestra. Si eso fuera todo, la cosa es inocente. Si el gobierno fuese, en cualquier parte, cuestión de voluntad, la vuestra debería, sin ningún género de dudas, ser superior. Pero el gobierno y la legislación son problemas de razón y juicio y no de inclinación y ¿qué clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos? Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención".<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Schmitt, Cari. "El concepto de lo político", Alianza Editorial, Madrid 1999.

<sup>10</sup> Manin, Bernard, "Metamorfosis de la representación" en Dos Santos, Mario (comp.), ¿Qué queda de la representación política?, Nueva Sociedad, Caracas 1992, p. 13.

<sup>11</sup> Burke, Edmund. "Textos Políticos", Fondo de Cultura Económica, México 1996, pp. 312-313.

El elemento central de la representación es la relación que se da entre representante y representado y para interpretar o dar significado a este elemento existen varias perspectivas. En primer lugar, el enfoque instrumental o mecanicista parte de la idea de que en el mandato representativo existe una relación de intercambio de comunicación de la sociedad hacia el Estado y considera que en esta relación se transmiten las voluntades de los ciudadanos, o bien, los intereses de una determinada clase o grupo social. Al respecto, Antonio Porras Nadales puntualiza que se trata de “una visión que hasta cierto punto reproduce un enfoque clásico en la Teoría del Estado, especialmente reiterado a lo largo del siglo XX por la Doctrina Marxista: el de la propia concepción instrumental o intercausal de las relaciones globales entre sociedad y Estado”.<sup>12</sup> Claus Offe, en una postura opuesta, se basa en su denominada Teoría Funcional que enfatiza el papel competitivo al interior del sistema político. Su visión supone que, en medio de la relación que hay entre gobernado y gobernante, los actores políticos, al momento de competir por el sufragio, articulan sus intereses y demandas a los medios establecidos por aquel para su expresión.<sup>13</sup>

Edmund Burke continúa su consideración respecto a la figura del mandato representativo argumentando que “las instrucciones imperativas [...] que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y temor de nuestra constitución. El Parlamento no es un Congreso que defiende intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una Nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta ser la razón general de todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Porras Nadales, Antonio J. “Representación y Democracia Avanzada”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994, Pág. 19.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, Pág. 20.

<sup>14</sup> Burke, Edmund. “Op. Cit.”, pp. 312-313.

Desde una perspectiva jurídica, la Teoría Organicista concibe a la representación como un instrumento que sirve para conformar un órgano del Estado dotado de fuerza jurídica para su actuar.<sup>15</sup> Por su parte, la Teoría Simbólica considera que la función representativa consiste en producir y fomentar acciones para que la sociedad se apropie de ellas y las ejecute. La función de representar corresponde aquí no al elector, al representado o espectador, sino al representante, actor o agente activo, que debe ciertamente representar en el sentido de "representar una función", como un actor de teatro. En este caso, nos encontramos [...] ante una explicación de arriba a abajo del proceso intercomunicativo, basado en la generación de actitudes o propuestas de tipo gestual o simbólico desde la instancia política estatal que suscitan una lealtad o aceptación difusa entre el conjunto social." <sup>16</sup>

Maurizio Cotta entiende a la representación política como una práctica o actuación en la sociedad y plantea un enfoque que busca tener una relación estrecha con su trayecto histórico que permite dar fundamento y garantía a las instituciones de la democracia moderna. En este sentido, la define como "aquella relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales." <sup>17</sup>

En la definición anterior destaca que la representación política implica aspectos mucho más complejos que van más allá de tratar de expresar, lo más fielmente posible en un espacio público, los deseos de aquellas personas a quienes se representan. La función del representante no se limita a transmitir la voluntad de sus representados, sino que además éste debe encargarse de darle credibilidad a dicha voluntad, pues los intereses que representa corresponden a un grupo de la sociedad específico, por lo que deberá valerse de todas sus aptitudes para tratar de demostrar que dichos intereses son compatibles con los del resto de la sociedad, es decir, que conllevan un beneficio para todos.

---

<sup>15</sup> Porras Nadales, Antonio J. "Op. Cit.", Pág. 21.

<sup>16</sup> Ibid, Pág. 21.

<sup>17</sup> Cotta, Maurizio. "Parlamentos y representación" en Pasquino, Gianfranco y otros, Manual de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid 1986, pp. 266, 272.

Es importante considerar que, además de los intereses de los ciudadanos, los representantes también siguen la ideología y los proyectos del partido del que forman parte, aunque esto en la realidad no es del todo cierto, razón por la que este tipo de factores hacen mucho más compleja la relación entre gobernantes y gobernados. Por lo tanto, los partidos políticos son parte fundamental en la representación política democrática expresada en el Parlamento.

Las elecciones que son parte fundamental de la conformación y construcción de la representación política *per se*. En este sentido, si las elecciones se llevan a cabo a través de votaciones, el derecho al sufragio universal, directo y secreto es respetado, habrá garantía de que los ciudadanos sean la base fundamental para decidir quiénes serán los gobernantes y qué programas de gobierno deberán ponerse en práctica.

Al respecto, Dieter Nohlen estima que "entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones y que gozan al mismo tiempo de una importancia para las democracias liberales-pluralistas, cabe citar: <sup>18</sup>

- La propuesta electoral, al igual que las elecciones debe ser libre y competitiva pero no sustituirá a la decisión selectiva del electorado;
- La competencia entre los candidatos que están vinculados por los programas políticos;
- La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura y la campaña electoral;
- La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;
- El sistema electoral no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política;
- La decisión electoral limitada para un solo período electoral.

---

<sup>18</sup> Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales y partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México 1998, pp. 12,21.

Las elecciones "más bien tienden de modo creciente a convertirse en actos plebiscitarios en los que los ciudadanos, el llamado electorado, manifiestan su voluntad política a favor de los candidatos designados por los partidos y a favor de los programas de partidos que tales candidatos apoyan".<sup>19</sup> Son un campo de competencia partidista por el voto y por los órganos de gobierno. Según Adam Przeworski, la interpretación que puedan tener los comicios, desde el punto de vista de la representación, puede ser de dos formas:<sup>20</sup>

- Representación como mandato: Los partidos y los candidatos proponen políticas durante las campañas y explican sus beneficios a los ciudadanos; y
- Representación como rendición de cuentas: Los electores deciden qué propuestas son las mejores y qué políticos se encargarán de su ejecución de mejor forma.

La representación como mandato, según Adam Przeworski, es difícil de observar en la práctica, ya que los gobernantes pueden tener otro tipo de incentivos para no cumplir con los compromisos hechos con la ciudadanía.<sup>21</sup> El comportamiento de los que ocupan un cargo de elección popular puede variar según las demandas y objetivos que predominan al momento de hacer efectivos sus ofrecimientos de campaña.<sup>22</sup> Por un lado, pueden intervenir una diversidad de intereses en el proceso de toma de decisiones, y por otro, los representantes llevan a la práctica uno de los principios de la representación política: el grado de independencia de los gobernantes frente a sus gobernados, factor que los habilita para deliberar con libertad y sin estar atados jurídicamente al cumplimiento del mandato con sus electores. De acuerdo con lo anterior, las elecciones como parte esencial en la construcción de la representación política, no garantizan una ejecución plena de las promesas electorales.

---

<sup>19</sup> Leibholz, Gerhard, "Representación e identidad" en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), "Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos", Anagrama Barcelona 1980, Pág. 220.

<sup>20</sup> Manin, Bernard, Przeworski, Adam, y Stokes, C. Susan, "Elections and Representation", en Manin, B., Przeworski, A., y Stokes, C. Susan, "Democracy, Accountability, and Representation", Cambridge University Press, 1999, Pág. 29.

<sup>21</sup> Manin, Bernard, Przeworski, Adam, y Stokes, C. Susan. "Op. Cit.", Pág. 33

<sup>22</sup> *Ibíd.*

En este mismo sentido, la plataforma electoral se despliega en el debate que sostienen los integrantes de los partidos políticos en el Poder Legislativo. Sin embargo, para que la plataforma electoral sea considerada como un producto acabado en la construcción de la representación política, debe someterse a un aparato institucional que establece claramente el tipo de necesidades al que estarán orientadas las propuestas ofertadas en el proceso electoral. El debate es un aspecto reconocido en la democracia representativa, donde los acuerdos se construyen en la deliberación y las propuestas políticas que serán implementadas por el Poder Legislativo que se puntualizan como resultado de la discusión. Por lo tanto, el debate y la negociación de los integrantes de las comisiones marcarán el rumbo de las propuestas de la plataforma electoral, y con ello, la directriz de la construcción de una representación política democrática.

La representación política debe reflejar claramente la responsabilidad de los gobernantes y el vínculo que éstos tratan de establecer con los ciudadanos, a través de acciones como la rendición de cuentas; sin embargo, existen varias problemáticas que interfieren en el proceso de vinculación entre ciudadanos y gobernantes. En este sentido, una democracia representativa radica en la conexión que hay entre los representantes políticos y sus representados.<sup>23</sup>

### **A) Representación Política en México**

La representación política en México parte del análisis y revisión de los esquemas corporativos y autoritarios que funcionaron dentro de la vida política del Estado Mexicano durante varias décadas.<sup>24</sup> El diseño corporativo fue construido por los gobiernos post revolucionarios como parte de la conciliación de intereses, dejando fuera del círculo conformado por electores y representantes a los partidos que conformaban la representación parlamentaria.

---

<sup>23</sup> Nateras, Eduardo. "Sentimiento de Representación Política en los Mexicanos" en Moreno Álvarez, Alejandro y Cebollada Gay, Marta (Coord.), Opinión Pública, Representación Política y Democracia en México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXII Legislatura, 1ª. Edición, México 2013, pp. 43-59.

<sup>24</sup> Curzio Gutiérrez, Leonardo. "Transición Política y Gobernabilidad o la Responsabilidad como Horizonte", en Leonardo Curzio (Coord.), La oferta electoral de los partidos políticos rumbo a las elecciones del 21 de agosto, Tríana Editores, México 1994, Pág. 26.

El esquema corporativo eliminó las formas de democracia no directa y la conformación de las agendas inherentes a las demandas ciudadanas dejando la discusión de las mismas a cargo de los representantes de los gobernados.<sup>25</sup> En México, se mezclaron prácticas e instituciones de tres modelos diferentes: el liberal, el corporativo y el autoritario. El voto universal y secreto, como instituciones y prácticas propias del liberalismo, se expresaron formalmente en las leyes; las organizaciones obreras y campesinas se adscribieron al partido, articulándose así instituciones y prácticas propias del corporativismo; y el Titular del Poder Ejecutivo adquirió un peso mayor que el Poder Legislativo como parte del autoritarismo.<sup>26</sup>

La política de México se organizó a partir de las necesidades del régimen edificado por el Partido Revolucionario Institucional y las facultades formales e informales de un Poder Ejecutivo fuerte<sup>27</sup> que estaba por encima de los poderes Legislativo y Judicial, y de los gobernadores y presidentes municipales.<sup>28</sup>

El Partido Revolucionario Institucional se convirtió en una mezcla de intereses de diversos sectores de la sociedad con la finalidad de sobresalir como una organización a favor de la pluralidad clasista.<sup>29</sup> El PRI se consolidó como una institución que brindaba una ideología bien definida y como un mecanismo para intermediar entre las diferentes fuerzas y el poder político que buscaba en todo momento la inclusión como sistema contra la articulación de grupos opositores.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. Garrido, Luis Javier. "El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)", Siglo XXI, México 1998.

<sup>26</sup> Pacheco Méndez, Guadalupe. "Caleidoscopio Electoral, Elecciones en México 1979-1997", Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, México 2000, Pág. 28.

<sup>27</sup> Cfr. Carpizo MacGregor, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano", Siglo XXI, México 1990.

<sup>28</sup> Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis "México, el Sistema y sus Partidos; entre el Autoritarismo y la Democracia" en Meyer, L. y Reyna, José Luis (Coords), "Los sistemas políticos en América Latina", Siglo XXI- ONU, México 1999, pp. 307-308.

<sup>29</sup> El declive del sistema de partido hegemónico ha generado cambios profundos en la política mexicana. El Congreso de la Unión, tradicionalmente subordinado al poder presidencial, no ha quedado al margen de estas transformaciones. El parte aguas de este escenario fueron las competidas elecciones de 1988, cuyos resultados conformaron una nueva integración del Congreso, donde partidos de oposición pasaron de ser una fuerza política "simbólica" a constituir una oposición más activa, propositiva e incluso competitiva para disputarle el poder al partido hasta entonces dominante.

<sup>30</sup> Loaeza, Soledad. "La Lenta Construcción del Pluralismo Mexicano", en Couffignal, Georges (Comp.), "Democracias posibles", Fondo de Cultura Económica, México 1993, Pág.170.



Los partidos políticos opositores estuvieron regulados por leyes electorales que consentían sólo la actividad necesaria para impedir la pérdida del dominio priista en los órganos electorales y en el Poder Legislativo, es decir, las normas electorales impedían el crecimiento de los partidos opositores fuera de los cauces legales,<sup>31</sup> dejando abierta su posibilidad de participación sólo como medida de legitimación democrática del sistema político. Por lo tanto, las campañas electorales y las elecciones se convirtieron exclusivamente en un ritual para ratificar las candidaturas del Partido Revolucionario Institucional.<sup>32</sup>

Todos estos elementos hacían que el régimen político de México fuera catalogado como autoritario. Según Juan Linz, un régimen autoritario se caracteriza por lo siguiente:

- Un pluralismo limitado e irresponsable, donde los actores políticos que sostienen el funcionamiento del régimen no son responsables políticamente, a través de elecciones limpias, libres y competitivas como se da en las democracias liberales;
- Una mentalidad ideológica peculiar basada en valores generales, ambiguos e incompatibles con los distintos actores que sostienen el régimen;
- Ausencia de movilización política intensa o extensa en la que la sociedad no goza de ningún grado de autonomía y se mantiene fuera de las discusiones políticas; e
- Indefinición de los límites del poder lo que provoca incertidumbre jurídica acerca de las atribuciones jurídicas de los gobernantes frente a los gobernados.<sup>33</sup>

Si contrastamos el sistema político mexicano edificado por el Partido Revolucionario Institucional con cada uno de los puntos precisados por Juan Linz, podemos observar que en México existía un pluralismo limitado e irresponsable, circunscrito al corporativismo de ciertos sectores y no comprometido con los ciudadanos, sino con los dirigentes de los diversos grupos del acuerdo político.

---

<sup>31</sup> Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis. "Op. Cit.", Pág. 313.

<sup>32</sup> Cossío Villegas, Daniel. "El sistema político mexicano", Joaquín Mortiz Editorial, México 1995, Pág. 32.

<sup>33</sup> Citado en Moruno, Leonardo. "Los autoritarismos", en Pasquino, Gianfranco (Comp.), "Manual de Ciencia Política", Alianza Universidad, Madrid 1996, pp. 130-133.

De igual forma, resulta posible advertir tanto la presencia de un conjunto de valores generales como la ausencia de una identidad ideológica concreta, situación que facilitaba la negociación entre los grupos representados al interior del partido oficial y abría la posibilidad a los acuerdos que procuraban la estabilidad política del país.

Por su parte, la discusión de los asuntos políticos en la sociedad era limitada. No había la posibilidad efectiva de que otras fuerzas políticas pudieran acceder al poder a través de las reglas determinadas por el régimen. La participación ciudadana se dificultaba, entorpecía u obstaculizaba mediante la cooptación o inserción de las corrientes opositoras, o bien, a través de la represión, aun cuando ésta se utilizaba en última instancia.

Los derechos políticos no eran puestos en práctica porque los gobiernos no establecían ni garantizaban los mecanismos para su ejercicio. Los partidos políticos opositores sólo cumplían la función de legitimar al régimen político mediante su presencia en los comicios y eran regulados por normas electorales que impedían su crecimiento y desarrollo, es decir, los partidos políticos opositores estaban sometidos a las reglas establecidas por el Partido Revolucionario Institucional.

La sociedad mexicana determinó que los órganos de representación fueran ocupados por varios partidos políticos, situación que se reflejó en la lucha político-electoral por la búsqueda constante del voto de los ciudadanos que estaría determinada por el choque de proyectos políticos que encabezaron los partidos. Las fuerzas políticas se vieron entonces obligadas a mantener los votos que los llevaron al poder y a estructurar nuevas formas de hacer política. Es justo aquí donde la implementación de campañas electorales se vuelve competitiva y los problemas y necesidades de la población se comienzan a enfatizar para captar su voto.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> González Molina, Gabriel. "Cómo Ganar las Elecciones. Estrategias de Comunicación para Candidatos y Partidos", Cal y Arena, México 2000, Pág. 93.

En México, la plataforma electoral es parte de los documentos base de los partidos políticos y en ellas se plasma parte de su programa de gobierno para captar el voto de los ciudadanos. Las plataformas electorales forman parte de la información pública de los partidos y de los requisitos que tienen que cumplir éstos para participar en cada proceso, pues marcan el compromiso de cumplir con las demandas del elector.<sup>35</sup>

La transición democrática se acelera a raíz de la existencia de elecciones más equitativas y de respeto al voto, lo que a su vez produce un alto grado de competencia electoral reflejado en el triunfo de tres fuerzas políticas. Es importante señalar que fueron presentadas varias ofertas electorales y diversas propuestas políticas plasmadas en plataformas electorales durante todo el proceso de transición democrática, situación que hizo posible hablar de campañas electorales competitivas, donde resultaba obligado replantear el tema de la representación política y la relación entre gobernantes y gobernados.

De ahí que una de las partes centrales del campo de este estudio, radique en el análisis del proceso que tuvieron las promesas planteadas en las plataformas electorales de los partidos políticos nacionales en 2006, respecto a la Reforma Política propuesta por el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa en el marco de la correlación de fuerzas políticas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la LXI Legislatura.

---

<sup>35</sup> Artículo 30 de la Ley General de Partidos:

Se considera información pública de los partidos políticos:

[...]

h) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto;

[...]

## 2. PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

### A) Origen y Concepto.

Estos vocablos derivan de *pars*, que significa parte y *polis*, que significa ciudad, es decir, parte de la colectividad política que interviene al gobierno de un Estado. Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida.<sup>36</sup>

En las democracias, los partidos políticos permiten articular los intereses de la sociedad. El término partidos hace referencia a cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés dentro de las sociedades organizadas. Según Jaime Cárdenas, un partido político es una agrupación con ánimo de permanencia temporal que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, a través de los procesos electorales. Los partidos políticos son el resultado de la ruptura de la sociedad tradicional o feudal para dar paso a la sociedad industrial.<sup>37</sup>

Después de las revoluciones Inglesa y Francesa surge la necesidad de nuevas formas de organización que dependían de grupos políticos organizados en el Parlamento y que tenían reglas electorales claras para la circulación de la clase política. El sentido de estas reglas era distinto al mandato directo, y en ocasiones vitalicio, de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la Nación y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.<sup>38</sup>

---

36 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2ª. Edición, México 1998, Pág. 511.

37 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos Políticos y Democracia", Editorial Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, Numero 8, México Pág. 3.

38 Ibídem.

El origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente por lo que se refiere a la legislación parlamentaria o electoral. Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública. Son agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos por obtener el apoyo popular. Democracia y partidos políticos son instituciones inseparables, sin lucha partidista no habría democracia liberal-social.<sup>39</sup>

A través de los partidos políticos, los ciudadanos participan en la vida política del país y, de acuerdo con el Artículo 41 Constitucional son entidades de interés público que tienen como: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre géneros, candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, no pueden intervenir organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.<sup>40</sup> Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.<sup>51</sup>

---

39 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2ª. Edición, México 1998, Pág. 511.

40 Artículo 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51 Artículo 4º., Base I, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

a) Ideología de los partidos políticos.

Los partidos políticos manifiestan un conjunto de ideas y convicciones políticas respecto a la forma en que conciben y ejercen el poder. En ese sistema de ideas y creencias declaran la forma en que gobiernan o van a gobernar, así como la manera en que representan a la ciudadanía y trabajan por el bien común. El concepto de ideología se entenderá como el conjunto de ideas, propuestas, posturas, convicciones y valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos colectivos. La ideología partidista es el sistema de opiniones, ideas y conceptos profesados por un partido político.

41

De acuerdo con Andrés Serra Rojas, las ideologías partidistas están dirigidas a organizar el consenso hacia el tipo de líneas políticas y prácticas de gobierno que los dirigentes y candidatos de los partidos políticos ponen a consideración de los ciudadanos. Dichas ideologías tienden a ser tan cerradas o abiertas como el contexto y los fines que se persiguen.

Peschard Mariscal subraya que existe un evidente menoscabo ideológico de los partidos políticos en las últimas décadas, pues éstos han asumido posturas más pragmáticas y menos comprometidas con los grandes temas económicos y políticos. Los partidos se inclinan por definirse como pragmáticos en la medida que comparten un mismo pensamiento económico y un conjunto de valores políticos que han cobrado relieve universal. Este fenómeno ha generado desorientación en el ciudadano, lo que con frecuencia se traduce en un reclamo a los partidos por no cumplir con su obligación de proporcionar una conducción política clara con compromisos concretos respecto de cierto tipo de políticas públicas.<sup>42</sup>

---

41 Andrés Serra Rojas. "Liderazgo" en A. Serra Rojas. "Diccionario de Ciencia Política", Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, Pág. 576.

42 Jacqueline Peschard Mariscal. "Los retos de los partidos políticos en la postransición" en Francisco Reveles Vázquez. "Los Partidos Políticos en México". ¿Crisis, adaptación o transformación?" México, Gernika/Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, Pág. 46

b) Tipos de Partidos Políticos.

Weber clasifica a los partidos políticos en atención a los fines que persiguen en: <sup>43</sup>

- El partido de patronazgo, cuya finalidad es sencillamente la obtención de prebendas y cargos para los dirigentes y miembros importantes del partido;
- Partidos estamentales o de clase, cuya finalidad es expresar políticamente los intereses de un estamento o clase y se encuentran organizados por dichos intereses; y
- Partidos ideológicos, cuyo fundamento recae en los principios e ideales que se consideran mejores no solo para el país, sino para el mundo.

Sin duda alguna, nos encontramos ante una clasificación de partidos políticos en referencia a los fines que persiguen, ya que como lo menciona Weber, los partidos de patronazgo solo se dedican a la obtención de prebendas y cargos de mando hacia dentro del partido, los estamentales o de clase tienen como finalidad expresar los intereses por los que se encuentran organizados y por último, los ideológicos se basan en principios e ideales generales.

Por su parte, Duverger en su obra “Los Partidos Políticos” destaca que: <sup>44</sup>

- Basándose en el número de partidos, los distingue en:
  - Sistema de partido único;
  - Sistema bipartidista;
  - Sistema multipartidista.

---

43 Weber, Max. “La Política Como Vocación, Revista de Ciencias Políticas y Sociales, México 1959, Pág. 229.

44 Duverger, Maurice. “Los Partidos Políticos”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987. Pág. 235.

- En relación con sus dimensiones:
  - Los partidos con vocación mayoritaria son aquellos que poseen la mayoría absoluta en el Parlamento o ser susceptibles de poseerla;
  - Los partidos grandes son aquellos que cuentan con un apoyo electoral importante, pero no pueden obtener por sí solos la mayoría absoluta, de ahí que para ocupar el gobierno tendrán que compartirlo con otros partidos; y
  - Los partidos pequeños son la expresión de las minorías significativas, cuya importancia depende de su potencial de coalición, ya que no tienen aspiraciones reales de mayoría absoluta, ni mucho menos de gobierno.
  
- En relación a su estructura interna:
  - Los partidos de cuadros se circunscriben a una minoría selecta de ciudadanos, prefieren la calidad de sus miembros a su número; sus integrantes disponen de gran influencia, ya sea a nivel local o nacional. Respecto a su organización, este tipo de partido se caracteriza por tener estructuras flexibles y poco organizadas, son poco disciplinados, carecen de un programa general desarrollado y cada una de sus unidades partidistas dispone de gran autonomía de acción; y
  - Los partidos de masas poseen una organización estable y estructura piramidal fuerte, basada en planos jerarquizados. Los militantes se identifican con las ideologías del partido, cuyo objetivo es obtener la adhesión del mayor número de ciudadanos, sin importar la calidad de los mismos.

Según Larry Diamond, los partidos se clasifican por el tamaño formal de la organización y la extensión de sus funciones, por el estilo de sus comportamientos y objetivos en tolerantes y pluralistas o proto-hegemónico, y por la forma de sustentos de los compromisos en programáticos o ideológicos.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Diamond, Larry & Richard Gunther (2001). "Types and Functions of Parties" en *Political Parties and Democracy*, Larry Diamond & Richard Gunther (Eds.), Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001, pp. 3-39.



c) Funciones de los partidos políticos.

Martínez Sospedra sostiene que los partidos políticos tienen las funciones siguientes: <sup>46</sup>

- Postulación de proyectos políticos de carácter global. Los partidos políticos son actores sociales que actúan en función de proyectos políticos globales, mediante los cuales ofrecen alternativas a la sociedad para seleccionar objetivos generales;
- Agregación y jerarquización de intereses. Los partidos políticos seleccionan, unifican, transforman y articulan las demandas sociales de acuerdo con el orden de valores dentro de la vida política de la sociedad, convirtiendo las demandas en alternativas de política jerarquizadas, a través de programas específicos;
- Comunicación y de orientación de los órganos políticos del poder. Los partidos políticos, como grupos de opinión pública e instrumentos de socialización política, ejercen una labor mediadora entre la sociedad y el Estado, facilitan el acceso de los ciudadanos al sistema de gobierno, pues constituyen un enlace entre el sistema político y los ciudadanos;
- La función electoral. Los partidos políticos influyen en la opinión pública de los ciudadanos y su actividad produce la estructuración del voto de éstos. Además, aseguran el encuadramiento y la disciplina de los candidatos que resultan electos y están involucrados, en todo momento, en el proceso electoral; y
- La selección y reclutamiento de personal político. Los partidos políticos operan como agencias reclutadoras, mediante las cuales se proporcionan candidatos a los cargos públicos que son ocupados mediante la elección directa de los ciudadanos dentro de las democracias representativas.

---

<sup>46</sup> Cfr. Martínez Sospedra, Manuel. "Introducción a los Partidos Políticos", Editorial Ariel Derecho, México, 1999, pp. 24-26.

Jaime Cárdenas, proporciona otra visión sobre el estudio de las funciones de los partidos políticos, atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

- Las funciones sociales surgen de las responsabilidades que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, a saber: <sup>47</sup>
  - La socialización política. Los partidos políticos deben promover los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la práctica de la tolerancia, el derecho al disenso, los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos mediante publicaciones, escuelas de cuadros, cursos, diplomados y talleres dirigidos hacia los militantes, simpatizantes y al electorado en general.
  - La legitimación del sistema político. Los partidos políticos, cuando llegan al poder, tienen la obligación de velar por el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos; juegan un papel fundamental en la conformación de los órganos de Estado; y son focos de discusión y debate continuo dentro de la sociedad. Jaime Cárdenas considera que la legitimación del sistema político es la función más importante de los partidos políticos, lo que refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos, ya que hacen posible que las decisiones mayoritarias sean viables sin excluir los derechos de las minorías; y permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. <sup>48</sup>
  - La movilización de la opinión pública. Los partidos políticos deben permitir que se expresen las opiniones y criterios de la sociedad para concretarlos eficazmente. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de pertenencia y continuidad, aseguran la generación de movimientos de opinión.

---

<sup>47</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F. “Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos”, Fondo de Cultura Económica, México 1992, Pág. 25.

<sup>48</sup> Ídem. pp. 26-28.

- La representación de intereses. Los partidos canalizan múltiples intereses, aun cuando por su origen histórico o ideológico, tienden a preferir y a hacer prevalecer aquellos que sean más redituables de acuerdo a la coyuntura política del momento específico.
- Las funciones institucionales son indispensables para la integración de los órganos de Estado y, por tanto, para la existencia de la organización política. Entre estas funciones, destacan las siguientes: <sup>49</sup>

- El reclutamiento y la selección de gobernantes. Los partidos políticos escogen a quienes serán sus candidatos para ocupar los cargos públicos, quienes se encargarán de la administración de los asuntos comunes.

- La organización de las elecciones. Los partidos políticos influyen en la elaboración de la legislación electoral; su papel en todas las etapas del proceso electoral es primordial, pues son los principales beneficiarios del resultado que se obtenga en las elecciones.

- La organización y composición de los poderes públicos, principalmente del Poder Legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos políticos integran las cámaras y conforman los grupos parlamentarios. En el caso del Poder Ejecutivo, los partidos triunfantes ocupan casi en su totalidad los cargos públicos. Por lo que se refiere al Poder Judicial, los partidos suelen influir en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, mediante sus representantes en las cámaras y en el Poder Ejecutivo, fijando quienes serán los próximos ministros o magistrados.

Las funciones antes descritas son muy importantes para el adecuado funcionamiento de los partidos políticos como pieza esencial de la democracia; sin embargo, la función principal es acceder, ejercer y mantener el poder político.

---

<sup>49</sup> Ibídem.

- d) Frentes, coaliciones y fusiones.

El Título Noveno de la Ley General de Partidos Políticos establece tres maneras de alianzas entre uno o más partidos políticos:

- Los frentes;
- Las coaliciones; y
- Las fusiones.

Los frentes se refieren a alianzas para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas comunes.<sup>50</sup> Cabe mencionar que para constituir un frente deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar:<sup>51</sup>

- Su duración;
- Las causas que lo motivan y los propósitos que persiguen; y
- La forma que convengan los partidos políticos para ejercer sus prerrogativas.

Asimismo, el convenio que se celebre para integrar un frente deberá presentarse ante el Instituto, el cual dentro del término de diez días hábiles resolverá si se cumplen los requisitos legales y, en su caso, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos. Además de lo anterior, los partidos políticos nacionales que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.<sup>52</sup>

En segundo lugar, para fines electorales, los partidos podrán constituir coaliciones para postular los mismos candidatos en elecciones federales.

---

<sup>50</sup> Artículo 85, numeral 1. de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>51</sup> Artículo 86, incisos a), b), c) y d) de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>52</sup> Artículo 86, numerales 2. y 3. de la Ley General de Partidos Políticos.

El Artículo 87, numerales 1., y 2. de la Ley General de Partidos Políticos mencionan que los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa. Por su parte, los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Las restricciones establecidas por la Ley General de Partidos Políticos respecto a las coaliciones son las siguientes:<sup>53</sup>

- Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte, ni podrán registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado por alguna coalición;
- Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político;
- Los partidos políticos no podrán registrar a un candidato de otro partido, salvo que exista una coalición en los términos que señala el Capítulo II del Título Noveno de la Ley del presente Capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el numeral 5. del Artículo 85 del mismo ordenamiento;<sup>54</sup>
- Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local. Las coaliciones deberán ser uniformes.
- Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección; y
- Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos por convenio de coalición.

---

<sup>53</sup> Artículo 85, numerales 3., 4., 5., 6., 9., 10. y 15. de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>54</sup> El Artículo 85, numeral 5. de la Ley General de Partidos Políticos establece a la letra que: “Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos”.

Tal como sucede con los frentes, los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del Capítulo II, denominado “De las Coaliciones” de la Ley General de Partidos Políticos. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.<sup>55</sup>

De acuerdo con el Artículo 91, numeral 1. de la Ley General de Partidos Políticos el convenio de coalición debe contener en todos los casos:

- Los partidos políticos que la forman;
- El proceso electoral federal o local que le da origen;
- El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;
- La plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación correspondiente por parte de los órganos partidistas correspondientes;
- El señalamiento del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos; y
- La definición de quien ostentaría la representación de la coalición para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la Ley.

El numeral 2. del mismo Artículo de la Ley señala que en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

---

<sup>55</sup> Artículo 87, numeral 8. de la Ley General de Partidos Políticos.

La solicitud de registro del convenio de coalición deberá presentarse al Presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, <sup>56</sup> según sea el caso, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña. El presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, integrará el expediente e informará al Consejo General que deberá resolver a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio. Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto o el Organismo Público Local, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda. <sup>57</sup>

La Ley General de Partidos Políticos establece que independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en la Ley. Por su parte, los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas. <sup>58</sup>

Es importante mencionar que los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.<sup>59</sup> Las coaliciones totales son aquellas en las que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. <sup>60</sup>

---

56 Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto o del Organismo Público Local.

57 Artículo 92 de la Ley General de Partidos Políticos.

58 Párrafo declarado inválido por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, Notificación 10-09-2014 (En la porción normativa que indica "...y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas")

59 Artículo 88, numeral 1. de la Ley General de Partidos Políticos.

60 Artículo 88, numeral 2. de la Ley General de Partidos Políticos.

El numeral 3. del Artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos indica que si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los mismo sucede para el caso de las elecciones locales, pues si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.<sup>61</sup> Sin embargo, la propia Ley señala que si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección dentro de los plazos señalados para tal efecto, la coalición y el registro del candidato quedarán automáticamente sin efectos.

La coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. La coalición flexible es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.<sup>62</sup>

En términos generales, la Ley General de Partidos Políticos otorga a todas las coaliciones la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, pero detalla que cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, les será aplicable lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del Artículo 41 de la Constitución, respecto al derecho de uso de los medios de comunicación social, pero siempre se deberá identificar, en los mensajes de radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición, dicha calidad y el partido responsable del mensaje.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> No obstante, el Artículo 87, numeral 14. de la Ley General de Partidos Políticos establece que cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

<sup>62</sup> Artículo 88, numerales 5. y 6. de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>63</sup> Artículo 91, numerales 3., 4. y 5. de la Ley General de Partidos Políticos.



Los partidos políticos que pretendan coaligarse, conforme lo indica el Artículo 89 de la Ley General de Partidos Políticos deberán:

- Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral y el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;
- Comprobar que los órganos partidistas coaligados de los partidos aprobaron la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial;
- Acreditar que los órganos partidistas respectivos aprobaron postular y registrar como coalición a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; y
- Registrar en su oportunidad las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

Una vez que concluye la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición y los candidatos que resulten electos mediante esta fórmula quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

64

Por último, las fusiones sólo podrán realizarse entre dos o más partidos políticos nacionales o locales con el objeto de construir un nuevo partido o incorporarse a uno de los ya existentes. Los partidos políticos nacionales que decidan fusionarse, deberán celebrar un convenio en el establecerán las características del nuevo partido; o cuál de los partidos políticos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro; y qué partido o partidos quedarán fusionados. El convenio de fusión deberá ser aprobado por la asamblea nacional o equivalente de cada uno de los partidos que participen en la fusión.

65

---

64 Artículo 87, numeral 11. de la Ley General de Partidos Políticos.

65 Artículo 93, numerales 1. y 2. de la Ley General de Partidos Políticos.

La vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen y los derechos y prerrogativas que correspondan al nuevo partido le serán reconocidos y asignados tomando como base la suma de los porcentajes de votación que los partidos fusionados obtuvieron en la última elección para diputados federales, y en su caso, para diputados locales o diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional.<sup>66</sup>

Por lo que se refiere al convenio de fusión, éste deberá presentarse a más tardar un año antes al día de la elección al Presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local para que lo someta a la consideración del Consejo General, mismo que deberá resolver sobre la vigencia del registro del nuevo partido dentro del término de treinta días siguientes a su presentación y, en su caso, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El convenio de fusión deberá comunicarse al Presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local.<sup>67</sup>

En términos generales, los partidos de nuevo ingreso no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido antes de la conclusión de la primera elección federal o local posterior a su registro.<sup>68</sup>

## **B) Régimen jurídico de los partidos políticos.**

El vínculo legal entre partidos políticos y elecciones se estableció históricamente en México a partir de la Ley Electoral de 1911 y desde entonces se ha mantenido esa estrecha relación en las diversas legislaciones que han regulado su conexión normativa e institucional. Las primeras leyes respecto al tema se ocuparon fundamentalmente de la creación e integración de los partidos políticos y su objetivo primordial fue establecer requisitos de fundación sobre la base de la participación ciudadana con base al número y

---

<sup>66</sup> Artículo 93, numerales 3. y 4. de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>67</sup> Artículo 93, numerales 5., 6. y 7. de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>68</sup> Artículo 85, numeral 4. de la Ley General de Partidos Políticos.

distribución geográfica de los simpatizantes, la obligación de contar y presentar un programa político y de gobierno y el compromiso de mantener a los partidos lejos creencias religiosas y raciales. En síntesis, se trataba de una normativa con regulaciones mínimas sobre los partidos y de un contexto descentralizado y desconcentrado de la reglamentación legal sobre los institutos políticos; sin embargo, algunos temas se mantienen vigentes y constituyen parte de la base de su regulación en el Derecho Electoral. Al respecto, cabe señalar que la legislación en la materia no reguló la vida interna y la estructura organizacional y funcional de los partidos.<sup>69</sup>

La Ley Electoral de 1946 modifica lo establecido desde 1918 y sirve de base para los cimientos de un verdadero régimen de partidos, ya que se aumenta el número de asociados requerido y la forma de su distribución en el país para obtener el registro de partido nacional; obliga a los partidos a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución y quedan definidos en la ley como “asociaciones constituidas para fines electorales y de interacción política. Por primera vez la Ley dispone la obligación para los partidos de contar con un sistema de elección interna para designar candidatos y un sistema de sanciones para los afiliados que falten a los principios morales o políticos del partido, así como la posibilidad de que los representantes de partido interpongan legalmente protestas en contra de la preparación, desarrollo y cómputo de las elecciones. Para lograr lo anterior fue necesario modificar las causas de cancelación definitiva de su registro, introduciendo la causal de desacato de los preceptos constitucionales.

Desde 1946 los partidos fueron obligados por la Ley a integrarse al órgano federal responsable de organizar las elecciones mediante representantes con voz y voto, y a registrarse como partidos políticos ante la Secretaría de Gobernación. En este período se inicia el proceso de centralización y concentración del Sistema Electoral Mexicano en manos del gobierno y del Poder Ejecutivo.

---

69 Cfr. Larrosa Haro, Manuel y Yanelli Guerra. “El Régimen de Partidos Políticos en México: Su Regulación en la Legislación Electoral (1911-2004), ¿hacia una Ley de Partidos?”, Editorial Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Volumen 1, Número 2, México 2005.

La Reforma Constitucional de 1977 incorpora en la Carta Magna la figura de los partidos como instituciones de interés público, condición a partir de la cual se inicia la etapa de financiamiento con recursos fundamentalmente públicos mediante las llamadas prerrogativas. La legislación en la materia da origen a la figura del registro condicionado y flexibiliza los requisitos de integración y registro de los partidos; también puntualiza sus obligaciones, entre las cuales, no se prevé un sistema de rendición de cuentas ni aspectos relativos a la democracia interna en los partidos.

Actualmente, los partidos políticos desde el punto de vista jurídico, se encuentran regulados por el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al respecto, vale la pena mencionar que el 10 de febrero de 2014 se publicó una reforma, misma que será analizada más adelante a detalle, donde destacan dentro de los temas político-electorales, los siguientes: la posibilidad de un gobierno de coalición; la reelección de senadores y diputados del Congreso de la Unión y legisladores locales e integrantes de ayuntamientos; el aumento de 2 a 3% como porcentaje mínimo requerido de la votación nacional para que los partidos políticos conserven su registro; todo partido político que alcance por lo menos 3% del total de la votación válida emitida para que le sean atribuidos diputados plurinominales; la obligación de los partidos políticos de garantizar los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, entre otras.<sup>70</sup>

Derivado de la Reforma Constitucional se establecieron diversas modificaciones y adiciones a las leyes generales, mismas que fueron adicionadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 1, a saber: 1) La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 2) La Ley General de Partidos Políticos; y 3) La Ley General en Materia de Delitos Electorales.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Reforma Político Electoral, Legislación Electoral Vigente, Instituto Nacional Electoral ([http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/normatividad\\_legislacion.html](http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html)).

<sup>71</sup> Ibídem.

La primera Ley se compone de ocho libros en los que se integran las disposiciones relativas a: los derechos ciudadanos; la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios; los organismos electorales federales y locales; las reglas de los procesos electorales; el voto de los mexicanos residentes en el extranjero; las candidaturas independientes; la propaganda electoral; la fiscalización de recursos; y el régimen sancionador electoral y disciplinario interno, respectivamente.

La Ley General de Partidos Políticos abroga el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se estructura a partir de diez títulos que estipulan lo referente a: la regulación aplicable a los partidos políticos nacionales y locales; la distribución de competencias; los derechos y obligaciones de los militantes; los lineamientos para la integración de los órganos directivos; la postulación de candidatos; transparencia y fiscalización de recursos; el régimen jurídico de las agrupaciones políticas nacionales; y los derechos político-electorales de los ciudadanos respecto a los partidos políticos.

Por último, la Ley General en Materia de Delitos Electorales se compone de tres títulos en los que se integran las disposiciones relativas los siguientes rubros: las disposiciones básicas que se aplican a las leyes generales; las formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno para la investigación, persecución y sanción de los delitos electorales; los tipos penales en materia electoral, así como reglas comunes para su aplicación; y las competencias, facultades y los mecanismos de coordinación entre la federación y las entidades federativas.

### **C) Constitución y registro.**

En México, para que una organización de ciudadanos se convierta en partido político y adquiera los derechos, las prerrogativas y las obligaciones concomitantes, es necesario que gestione y obtenga su registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante el Organismo Público Local que corresponda de acuerdo al Artículo 10 del Título Segundo, denominado “De la Constitución y Registro de los Partidos Políticos”, de la Ley General de Partidos Políticos, debiendo cumplir con los requisitos siguientes:

- Presentar una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que regularán sus actividades, satisfaciendo los requisitos mínimos que establece la Ley;
- Los partidos políticos nacionales deben contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales. El número total de sus militantes en el país no podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral de la elección federal ordinaria inmediata anterior de la solicitud de registro correspondiente; y
- Los partidos políticos locales deben contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El número total de sus militantes en la entidad no podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Cuando una organización de ciudadanos pretenda constituirse en partido político para obtener su registro, ya sea nacional o local, deberá informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local. A partir de que se dé el aviso, la organización informará mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos hasta la resolución que se emita sobre la procedencia de dicho registro.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Artículo 11, numerales 1. y 2. de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que se refiere a la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:<sup>73</sup>

- La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto Nacional Electoral. El funcionario mencionado certificará: el número de afiliados que participaron en la asamblea estatal o distrital, asistiendo libremente y que suscribieron la manifestación de afiliación; que dichos afiliados conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva; que quedaron formadas las listas de afiliados con los datos correspondientes; y que en la asamblea no existió intervención de otro tipo de organizaciones con objeto social diferente; y
- La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto Nacional Electoral. El funcionario citado certificará: que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales; que se acreditó por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de conformidad a lo que marca la Ley General de Partidos Políticos; que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional; que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos; y que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país para cumplir con el requisito del porcentaje mínimo exigido por la Ley de la materia.

En el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, deberán acreditar la celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, de una asamblea y la celebración de una asamblea en presencia de un funcionario del Organismo Público Local competente; lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley General de Partidos Políticos.

---

<sup>73</sup> Artículo 12 de la Ley General de Partidos Políticos de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 14 de la Ley General de Partidos Políticos establece que el costo de las certificaciones requeridas será con cargo al presupuesto del Instituto o del Organismo Público Local competente. Los servidores públicos autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes, pero en el caso de que no se presente la solicitud de registro en el tiempo establecido en la Ley de la materia, dejará de tener efectos la notificación formulada, por lo tanto es necesario cumplir con los plazos que establece la ley.

Cabe mencionar que una vez que se lleve a cabo el procedimiento correspondiente a la constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero anterior al de la siguiente elección presentará ante el Instituto u Organismo Público Local la solicitud de registro con los siguientes documentos: <sup>74</sup>

- La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados;
- Las listas nominales de afiliados por entidades, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y
- Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y la de su asamblea nacional o local constitutiva, correspondiente.

El Artículo 16 de la Ley General de Partidos Políticos establece que el Instituto, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido nacional, verificará el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución establecidos en la Ley, y formulará el proyecto de dictamen correspondiente. Para ello, constatará la autenticidad de las afiliaciones al partido en formación, verificando que se cumpla con el mínimo de afiliados requerido inscritos en el padrón electoral, actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo, dentro del partido en formación.

---

<sup>74</sup> Artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos.



Para el caso de los ciudadanos que pretendan su registro como partido político local, el encargado de conocer la solicitud de registro será el Organismo Público Local de conformidad con el Artículo 17 de la Ley General de Partidos; en este caso. Dicho Organismo notificará al Instituto para que realice la verificación de las afiliaciones en cuanto a la antigüedad, el número y la autenticidad de las mismas. Además, el Instituto llevará un libro de registro de los partidos políticos locales que contendrá la denominación del partido político, emblema y colores, fecha de constitución, documentos básicos, dirigencia, domicilio legal y padrón de afiliados.

Es importante que se verifique que no exista doble Filiación a partidos ya registrados o en formación. En caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, se dará vista a los partidos políticos involucrados y se requerirá al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de no hacerlo, subsistirá la más reciente de acuerdo con lo establecido por el Artículo 18 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que se refiere al dictamen que se emita con respecto del registro solicitado, lo llevará a cabo el Instituto o el Organismo Público Local que corresponda, elaborando el proyecto del mismo en un término de sesenta días contados a partir de que la autoridad tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro. Si es procedente la solicitud de registro, se expedirá el certificado correspondiente. En caso de que se niegue el registro, se deberán fundamentar las causas de motivo de la negativa, comunicándolo a los interesados. El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección. Por último, la resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial de la entidad federativa correspondiente. Dicha resolución podrá ser recurrida ante el Tribunal o autoridad jurisdiccional local competente de acuerdo con el estipulado por el Artículo 19 de la Ley General de Partidos Políticos.

a) Pérdida de Registro.

La Ley General de Partidos Políticos en su Artículo 94, establece las causas de pérdida de registro de un partido político, entre las que destacan:

- No participar en un proceso electoral ordinario;
- No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones;
- No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias si participa coaligado;
- Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- Incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones de la Ley electoral;
- Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y
- Haberse fusionado con otro partido político.

La declaratoria de pérdida de registro de un partido político o agrupación local deberá ser emitida por el Consejo General del Organismo Público Local, fundando y motivando las causas de la misma y será publicada en la gaceta o periódico oficial de la entidad federativa. En términos generales, la pérdida del registro de un partido político no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa. Por otro lado, si un partido político nacional pierde su registro por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral ordinario federal, podrá optar por el registro como partido político local en cada entidad federativa en cuya elección inmediata anterior hubiere obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida y hubiere postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Artículo 95, numerales 3, 4 y 5 de la Ley General de Partidos Políticos.

El Artículo 96 de la Ley General de Partidos Políticos menciona que al partido político que pierda su registro, le será cancelado el mismo y perderá todos los derechos y prerrogativas. Además, la cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, quedando subsistente la obligación de quienes hayan sido sus dirigentes o candidatos, en materia de fiscalización hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación del patrimonio del partido político.

De conformidad con el último párrafo de la Base II del Artículo 41 de la Constitución, el Instituto dispondrá lo necesario para que sean adjudicados a la Federación los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro legal de acuerdo a lo establecido por el Artículo 97 de la Ley General de Partidos Políticos y a lo que determine en reglas de carácter general el Consejo General del Instituto, pero garantizando en todo momento al partido político de que se trate, el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen para estos casos. Las decisiones de la autoridad nacional o local pueden ser impugnadas jurisdiccionalmente.

#### **D) Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.**

El Artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos menciona los derechos con los que cuentan los partidos políticos, destacando los siguientes:

- Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- Participar en las elecciones;
- Gozar de facultades para regular la vida interna del partido político y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;
- Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público;<sup>76</sup>
- Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos a las elecciones;

---

<sup>76</sup> En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.

- Formar coaliciones, frentes y fusiones que deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de los partidos;
- Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, manteniendo su independencia, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno;
- Acceder a la defensa de sus intereses legítimos en el sistema de justicia electoral;
- Nombrar representantes ante el Instituto, y
- Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales.

Los partidos políticos tienen entre sus prerrogativas, tener acceso a los medios de comunicación como radio y televisión; participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades; gozar del régimen fiscal que se establece en la Ley y en las leyes de la materia y usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.<sup>77</sup>

Dentro de las obligaciones señaladas por el Artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, se enfatizan las siguientes:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- Abstenerse de recurrir a la violencia y actos que alteren el orden público, perturben el goce de las garantías o impidan el funcionamiento de los órganos de gobierno;
- Mantener el mínimo de militantes requeridos para su constitución y registro;
- Ostentar la denominación, emblema y colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes;

---

<sup>77</sup> Artículo 26 de la Ley General de Partidos Políticos.

- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- Contar con domicilio social para sus órganos internos;
- Editar publicaciones de divulgación y teóricas;
- Rechazar cualquier apoyo económico, político o propagandístico extranjero o de ministros de culto, asociaciones, organizaciones religiosas y de cualquier persona a la que la ley prohíba financiarlos;
- Publicar y difundir la plataforma electoral que sostendrán en las elecciones;
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;
- Comunicar al Instituto o a los Organismos Públicos Locales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos;
- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales;
- Aplicar su financiamiento sólo para los fines que les hayan sido entregados;
- Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;
- Abstenerse de utilizar símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas;
- Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos; y
- Cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información;

## **E) Organización Interna.**

La organización interna de los partidos políticos, es un asunto netamente estructural mediante el cual se ordena e integra el componente humano de los partidos políticos para lograr que éstos funcionen adecuadamente.<sup>78</sup>

La organización de los partidos políticos es un tema que pertenece a la esfera de la regulación normativa interna de los partidos, siempre y cuando no se violenten los principios generales del Estado de Derecho. En este sentido, los detalles del Derecho Partidario interno no son regulados generalmente por el Derecho Electoral, sino por normas de tipo interno establecidas en los documentos básicos que los partidos políticos originan para determinar su propia estructura orgánica, el tipo y formas de afiliación de sus miembros, la selección y requisitos de sus líderes, sus funciones fundamentales y la formulación de sus plataformas.<sup>79</sup>

Por lo dispuesto en el Artículo 34 de la Ley General de Partidos Políticos, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento con base en las disposiciones previstas en la Constitución, así como en el respectivo Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección. Se consideran asuntos internos de los partidos políticos: la elaboración y modificación de sus documentos básicos, la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos; la elección de los integrantes de sus órganos internos; los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos; los procesos deliberativos para la toma de decisiones y para la definición de sus estrategias políticas y electorales; y la emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general para el cumplimiento de sus documentos básicos.

---

78 De Andrea Sánchez, Francisco José Los Partidos Políticos, Su marco Teórico - jurídico y las Finanzas de la Política, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 110, Pág. 99.

79 Ibídem.

Como se puede advertir de lo antes expuesto, si bien se establece que los partidos políticos deben prever en su normativa interna la existencia de procedimientos de participación interna en los mismos, los términos en que éstos se realizan quedan sujetos a lo que cada partido político determine en sus estatutos.<sup>80</sup>

a) Órganos Internos.

El Artículo 43 de la Ley General de Partidos Políticos menciona que entre los órganos internos deberán contemplarse cuando menos lo siguientes:

- Una asamblea que tendrá facultades deliberativas y será la máxima autoridad del partido, integrada con representantes de todas las entidades federativas (partidos políticos nacionales) o de los municipios (partidos políticos locales);
- Un comité nacional o local para los partidos políticos, según corresponda, que será el representante del partido con facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;
- Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos de campaña;
- Un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos del partido político y para la selección de candidatos a cargos de elección popular;
- Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial y objetivo;
- Un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que la Constitución y las leyes imponen a los partidos políticos, y
- Un órgano encargado de la educación y capacitación cívica de militantes y dirigentes.

---

80 Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en México”, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Los partidos políticos nacionales deberán contar, además con comités o equivalentes en las entidades federativas con facultades ejecutivas.

El Capítulo V del Título Tercero denominado “De la Organización Interna de los Partidos Políticos” de la Ley General de Partidos Políticos establece los procesos de integración de órganos internos y de selección de candidatos. Al respecto, el Artículo 44 de esta Ley señala que los procedimientos internos para la integración de los órganos internos de los partidos y para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, estarán a cargo del órgano de decisión colegiado y se desarrollaran con los lineamientos básicos siguientes:

El partido político debe publicar la convocatoria correspondiente con los siguientes requisitos: Cargos o candidaturas a elegir; requisitos de elegibilidad, identificación de los precandidatos o candidatos con los programas, principios e ideas del partido; fechas de registro de precandidaturas o candidaturas; documentación a ser entregada; período para subsanar posibles omisiones o defectos en la documentación de registro; reglas generales y topes de gastos de campaña para la elección de dirigentes y de precampaña para cargos de elección popular; método de selección, para el caso de voto de los militantes, éste deberá ser libre y secreto; fecha y lugar de la elección, y fechas en las que se deberán presentar los informes de ingresos y egresos de campaña o de precampaña, en su caso.

Por su parte, el órgano colegiado a que se refiere el inciso d) del párrafo 1 del Artículo 43 Constitucional registrará a los precandidatos o candidatos y dictaminará sobre su elegibilidad, y garantizando la imparcialidad, equidad, transparencia y legalidad de las etapas del proceso.



Los partidos políticos podrán solicitar al Instituto que organice la elección de sus órganos de dirección con base en sus estatutos, reglamentos y procedimientos, y con cargo a sus prerrogativas.<sup>81</sup>

El Artículo 45, numeral 2. de la Ley General de Partidos Políticos estipula que para la organización y el desarrollo del proceso de elección interno se aplicarán las reglas siguientes:

- Los partidos políticos establecerán en sus estatutos el órgano interno facultado, los supuestos y el procedimiento para determinar la procedencia de la solicitud;
- El partido político presentará al Instituto la solicitud de apoyo por conducto del órgano ejecutivo previsto en el Artículo 43, inciso b) de la Ley, cuatro meses antes del vencimiento del plazo para la elección del órgano de dirección que corresponda;
- En caso de que, por controversias planteadas ante tribunales, el plazo de renovación de un órgano de dirección se hubiere vencido, el partido político podrá solicitar al Instituto, organice la elección fuera del plazo señalado en el párrafo anterior;
- Los partidos sólo podrán solicitar la colaboración del Instituto durante periodos no electorales;
- En el acuerdo se establecerán los mecanismos para que los costos de organización del proceso, en los cuales podrá incluirse la eventual contratación por obra determinada de personal por parte del Instituto para tal fin, sean con cargo a las prerrogativas del partido político solicitante;
- El Instituto se coordinará con el órgano previsto en el inciso d) del Artículo 43 de la Ley para el desarrollo del proceso;
- El Instituto únicamente podrá rechazar la solicitud si existe imposibilidad material para organizar la elección interna; y
- La elección se realizará preferentemente con el apoyo de medios electrónicos para la recepción de la votación.
- 

---

81 Artículo 45 de la Ley General de Partidos Políticos.

b) Documentos Básicos.

El Artículo 35 del Capítulo II de la Ley General de Partidos Políticos establece que los documentos básicos de los partidos políticos son:

- La declaración de principios;
- El programa de acción; y
- Los estatutos.

La declaración de principios deberá contener la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule el solicitante; la declaración de no aceptar pacto o acuerdo que sujete o subordine al solicitante a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que esta Ley prohíbe financiar a los partidos políticos; la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática, y la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

82

Por su parte, el Artículo 38 de la Ley General de Partidos Políticos indica que el programa de acción deberá determinar las medidas para alcanzar los objetivos de los partidos políticos; proponer políticas públicas; formar ideológica y políticamente a sus militantes, y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

---

82 Artículo 37 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por último, respecto al tema de los documentos internos de los partidos políticos, el Artículo 39 de la misma Ley señala que los estatutos deben establecer:

- La denominación del partido político;
- El emblema y los colores que lo caracterizan, mismos que deberán estar exentos de alusiones religiosas o raciales;
- Los procedimientos para la afiliación de sus miembros;
- Los derechos y obligaciones de los militantes;
- Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos;
- La obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción y la obligación de sus candidatos de sostenerla y difundirla durante la campaña electoral en que participen;
- La estructura orgánica bajo la cual se organizará y las normas y procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos internos;
- Las funciones, facultades y obligaciones de los órganos internos;
- Los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán;
- Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria;
- Los mecanismos alternativos de solución de controversias internas para garantizar los derechos de los militantes, mediante resoluciones oportunas y Legales; y
- Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidario.

#### **F) Democracia Interna.**

La función democrática de un partido político se integra por dos grandes dimensiones: una interna y otra externa. Por lo tanto, la democracia deberá estar presente en ambas esferas de acción. En el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de sus militantes ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado de Derecho.

En el ámbito externo, los partidos deben actuar por las vías institucionales, utilizar los medios legales para la contienda política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos políticos.

En el desarrollo de un concepto de democracia interna partidaria, algunos autores circunscriben el tema a las cuestiones relativas a los controles y procedimientos existentes para limitar los aspectos antidemocráticos de los partidos dejando de lado el estudio teórico. Otros consideran que la democracia interna de los partidos es una utopía y que los preceptos constitucionales y legales que regulan esta materia deben entenderse como la prohibición de que los partidos políticos puedan organizarse de forma autoritaria.<sup>83</sup>

Según Jaime Cárdenas, la democracia interna es determinante para la vida democrática de los partidos y del país porque va más allá de la democracia que se practica en las instituciones y los órganos del Estado. Se pretende configurar una democracia integral de carácter que se verifique en el aparato estatal, en la sociedad y en la mayoría de sus organizaciones o por lo menos en las más relevantes como son los partidos políticos.

Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos.  
El nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido.

La organización y los procedimientos internos: las corrientes en el seno de la organización; y

Los órganos de control de su vida interna.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Hernández, María del Pilar. (Coord.) “Democracia Interna: Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México” en Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, Pág. 134.

<sup>84</sup> Partidos Políticos y democracia, Jaime Cardenas García, Instituto Nacional Electoral. ([http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos\\_politicos\\_y\\_democracia.htm](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm)).

Para que un partido político alcance el grado democrático se ha insistido en la necesidad de respetar que: El Consejo General es el órgano supremo del partido; todos los miembros tienen derecho a tener acceso a los cargos; los militantes tienen derecho a la información sobre las actividades y situación económica del partido, y la elección de los órganos directivos debe realizarse mediante sufragio libre y directo. Sin embargo, si bien es cierto lo anterior, se deben agregar a esta lista, los principios siguientes: <sup>85</sup>

- La existencia del referéndum o de la iniciativa popular;
- La movilidad y posibilidad de revocación permanente de los dirigentes;
- El respeto a la existencia de minorías dentro del partido;
- La afiliación abierta y la existencia de órganos de control democráticos;
- El nombramiento de los directivos, a través de los militantes y los electores;
- La prohibición para impedir la compatibilidad entre dos o más cargos;
- La prohibición de expulsiones sin que medie un procedimiento previo que se lleve a cabo a través mecanismos vigentes, respetando las garantías procesales y constitucionales; y
- La transparencia de los recursos y los tipos de financiamiento, entre otros.

En resumen, la democracia interna de los partidos se refiere a las reglas y los procedimientos que se establecen al interior de los partidos para tomar las decisiones colectivas, mismas que permiten que el poder dentro de un partido político sea distribuido efectivamente por consenso de la mayoría de sus integrantes, respetando a las minorías.

---

85 Cárdenas Gracia, Jaime. “Democracia y partidos políticos”, Instituto Federal Electoral, México 1996, Pág. 38.

## **G) Justicia Intrapartidaria.**

Los antecedentes sobre justicia electoral en México se remontan a la Reforma Política de 1977 que permitió rediseñar las instituciones políticas y electorales existentes e introducir otras en la Constitución, donde se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público y se estableció un sistema mixto de representación legislativa por mayoría relativa y proporcional en la Cámara de Diputados y en los congresos estatales. Además, se adoptó en el sistema de justicia electoral el recurso de reclamación que podía promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.<sup>86</sup>

El modelo de justicia electoral fue inicialmente contencioso-administrativo y progresivamente se volvió contencioso-jurisdiccional hasta que, con la Reforma Constitucional de 1996, se instauró un sistema de plena jurisdicción, completado con un órgano especializado del Poder Judicial con facultades para resolver de manera definitiva e inatacable. La evolución hacia un sistema de judicialización de los conflictos electorales demuestra el interés por diseñar un sistema de control jurisdiccional fincado en principios constitucionales, cuya finalidad sea hacer efectiva la distribución de competencias y garantizar que los órganos políticos y administrativos no estén involucrados en resoluciones a modo.<sup>87</sup>

El Artículo 46 del Capítulo VI “De la Justicia Intrapartidaria” del Título Tercero denominado “De la Organización Interna de los Partidos Políticos” de la Ley General de Partidos Políticos señala que los propios partidos deberán establecer procedimientos de justicia intrapartidaria que incluyan mecanismos alternativos de solución de controversias.

---

<sup>86</sup> González Madrid, Miguel. “Democracia y Justicia Intrapartidaria; Medios de Control Interno de los Partidos”, 7 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011, pp. 24-25

<sup>87</sup> Ídem, Pág. 25.

De igual forma, la Ley prevé que el órgano de decisión colegiado responsable de la impartición de justicia intrapartidaria previsto en el Artículo 43, inciso e) deberá estar integrado de manera previa a la sustanciación del procedimiento por un número impar de miembros; para ser el responsable de impartir justicia interna, debiendo conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad, así como con respeto a los plazos que establezcan los estatutos de los partidos políticos.<sup>88</sup>

Los medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos deberán estar establecidos en los estatutos de los partidos políticos, debiendo prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento.<sup>89</sup> El Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha manifestado respecto a la ausencia de plazos para resolver un medio de impugnación intrapartidario señalando que el acceso a la justicia pronta y expedita debe prevalecer.<sup>90</sup>

El órgano de decisión colegiado responsable de la impartición de justicia intrapartidaria deberá aprobar sus resoluciones por mayoría de votos y todas las controversias

---

88 Artículo 43 de la Ley General de Partidos Políticos.

1. Entre los órganos internos de los partidos políticos deberán contemplarse, cuando menos, los siguientes: [...]

e) Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial y objetivo;

[...]

89 Artículo 46, numeral 3. de la Ley General de Partidos Políticos.

90 Tesis XXXIV/2013, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, página 81.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1070/2013, 9 de octubre de 2013, Unanimidad de seis votos.

**ACCESO A LA JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. DEBE PREVALECER ANTE LA AUSENCIA DE PLAZO PARA RESOLVER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO.-** El derecho a la tutela judicial efectiva reconocido a todo gobernado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que los juicios y medios de impugnación se tramiten y resuelvan dentro de los plazos establecidos por la norma aplicable, en cumplimiento al mandato de que la impartición de justicia se lleve a cabo de manera completa, pronta y expedita; empero, si en la normatividad interna de un ente político, se omite regular el tiempo para resolver las controversias suscitadas al interior del instituto político, ello no releva a la autoridad intrapartidaria de cumplir el imperativo de la tutela judicial y decidir las pretensiones de las partes, en un plazo razonable para alcanzar la protección del derecho dilucidado en el caso particular, a partir de considerar la complejidad y urgencia del asunto, la actividad procesal de las partes para que el órgano resolutor no incurra en dilaciones excesivas para decidir la controversia; de ese modo, las particularidades de cada asunto, serán las que determinen la razonabilidad del plazo en que deba resolverse, cuando no se encuentre previsto en la norma intrapartidaria.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Cuando se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal. Las resoluciones de los órganos de decisión colegiados deberán ponderar los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los principios de auto organización y auto determinación de que gozan los partidos políticos para la consecución de sus fines.<sup>91</sup>

Según González Madrid, los partidos políticos deben proporcionar a sus afiliados mecanismos estatutarios para conducir sus impugnaciones al defender sus derechos político-electorales y estos mecanismos deben cumplir jurídicamente con cuatro aspectos básicos: 1) Adoptar de modo funcional y sistemático los principios y bases constitucionales; 2) Permitir la participación efectiva de los afiliados en las decisiones ordinarias y extraordinarias; 3) Garantizar internamente la defensa efectiva de los derechos político-electorales de los afiliados; y 4) Facilitar la transición de la defensa a un orden jurisdiccional especializado.<sup>92</sup>

El Artículo 48 de la Ley General de Partidos Políticos establece las características que deberá tener el sistema de justicia interna de los partidos políticos:

- Tener una sola instancia de resolución de conflictos internos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita;
- Establecer plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución de los medios de justicia interna;
- Respetar todas las formalidades esenciales del procedimiento, y
- Ser eficaces formal y materialmente para, en su caso, restituir a los afiliados en el goce de los derechos político-electorales en los que resientan un agravio.

---

<sup>91</sup> Artículo 47 de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>92</sup> Ídem, Pág. 26.



## **H) Régimen Financiero de los Partidos Políticos.**

Respecto al financiamiento de los partidos políticos, el tope de gastos electorales como forma para controlar el gasto es una medida conocida desde el Siglo XIX en la legislación británica y norteamericana, pero en ambos casos la limitación recaía exclusivamente sobre los gastos del candidato. En Inglaterra, el grueso del gasto lo realizan los partidos políticos y no está sometido a limitación alguna. En Estados Unidos, los topes se adoptaron a principios del siglo XX, después fueron suprimidos y se introducen de nueva cuenta en 1974 como consecuencia del caso Watergate para ser declarados inconstitucionales en 1976, al considerarse que violaban la libertad de expresión.<sup>93</sup>

La mayoría de las democracias anglosajonas han adoptado un esquema regulatorio de financiamiento político, estableciendo límites y prohibiciones estrictas a los recursos de donantes anónimos, extranjeros y/o corporativos; y han legislado sobre la obligación de los partidos y candidatos de presentar reportes sobre sus ingresos y egresos.

Los países de Europa Occidental han puesto énfasis en los subsidios públicos a los partidos, pero tienen reglas menos estrictas respecto del financiamiento privado. Por su lado, los países del centro y del este de Europa han aprobado esquemas de financiamiento mixtos con el objetivo de disminuir la corrupción. En Asia y en África existe un número importante de países que carecen de un sistema de regulación del financiamiento público.

<sup>94</sup> Los países latinoamericanos han puesto énfasis en los esquemas regulatorios de financiamiento político, aprobando barreras legales para acceder al financiamiento público y medidas de financiamiento mixto para el funcionamiento de los partidos políticos<sup>95</sup>

---

93 Cfr. Del Castillo Vera, Pilar, “La Financiación de los Partidos Políticos: Propuestas para una Reforma”, Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993, Pág. 95.

94 Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales en el mundo: datos comparativos, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Julio 2004, pp. 5-6.

95 Ibíd. Pág. 6

En México, el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para las actividades necesarias que les permitan cumplir con sus objetivos, se instituyó en nuestra legislación hasta 1987 y, a partir de ahí, se ha desarrollado en la legislación electoral una serie de normas que han tenido como propósito fundamental regular, controlar y fiscalizar de forma clara, precisa e integral el financiamiento que reciben los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, lo que se denominó como “costo mínimo de una campaña para Diputado”.<sup>96</sup>

Fue hasta 1993 cuando se establecieron normas relativas al financiamiento privado y se prohibió el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, distinto del regulado conforme a la propia normativa electoral. Asimismo, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuesto, y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto a sus ingresos y egresos. También se fijaron límites a las aportaciones de personas físicas y personas morales y se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña.<sup>97</sup>

La importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, en la que se sostuvo: El primer objetivo es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús. “El financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México: Sus Fortalezas y Debilidades al año 2003”, *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004, Pág. 476.

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> *Ibíd.* Pág. 479.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el financiamiento de los partidos políticos en el Artículo 41, Base II. De igual forma, el Título Quinto de la Ley General de Partidos Políticos, denominado “Del Financiamiento de los Partidos Políticos”, establece las normas específicas sobre la materia.

a) Financiamiento Público.

El propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral se dé con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria, no solo como un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.<sup>99</sup> Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.<sup>100</sup>

El Artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos indica que los partidos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la propia Ley. En México hay tres vías de financiamiento público directo: para actividades ordinarias; para gastos de campaña en año de elecciones y por actividades específicas que se refieren a los gastos en tareas de difusión de la cultura democrática.<sup>101</sup>

En este sentido, el Artículo 41, Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

---

99 Woldenberg K., José, “Relevancia y actualidad de la contienda”, Dinero y Contienda Político-Electoral. Reto de la Democracia”. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto (coords.), Fondo de Cultura Económica, México 2003, Pág. 21

100 Artículo 50 de la Ley General de Partidos Políticos.

101 Ibídem.

Tal como lo señala José Woldenberg, la Constitución establece que el financiamiento público para los partidos políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

- El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de esa cantidad se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto cuando se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento; y
- El financiamiento público por actividades específicas,<sup>102</sup> equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento por actividades ordinarias. El treinta por ciento de esta cantidad se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia Ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

---

<sup>102</sup> Las actividades específicas, según el inciso c) de la Base II del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán: educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Un partido político nacional puede contar con recursos públicos locales, pero deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate y las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos se establecerán en las legislaciones locales respectivas.<sup>103</sup>

#### b) Financiamiento Privado.

El financiamiento privado es un recurso legítimo que tienen los partidos políticos para estrechar sus lazos con la sociedad, pues se estimula una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado que puede retirarles su voto y sus aportaciones en cualquier momento. El modelo de financiamiento público trata de evitar que los recursos privados desequilibren las condiciones de competencia y que exista la injerencia de determinados grupos de interés que puedan erosionar el propio circuito partidista; sin embargo, el sistema de financiamiento privado puede propiciar que se presente este tipo de riesgos.<sup>104</sup> Actualmente, este tipo de financiamiento se encuentra regulado en el Capítulo II de la Ley General de Partidos Políticos denominado: “Del Financiamiento Privado”.

A partir de 1993, la legislación electoral le permite a los partidos políticos obtener recursos mediante cuatro fuentes privadas de financiamiento:<sup>105</sup>

- Financiamiento por la militancia como las cuotas de sus afiliados;<sup>106</sup>
- Financiamiento de simpatizantes como las aportaciones de sus organizaciones sociales o las cuotas proporcionadas por los candidatos para sus propias campañas

---

103 Artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

104 Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. “Elecciones, Dinero y Corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox” Ediciones Cal y Arena, México 2006, Pág. 27.

105 Artículo 53 y 56 de la Ley General de Partidos Políticos.

106 Aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos.

<sup>107</sup> y las contribuciones en dinero o especie que realicen personas físicas o morales residentes en el país; <sup>108</sup>

- Autofinanciamiento por ingresos que obtengan de actividades promocionales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, ventas editoriales o cualquier otra; y
- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos abiertos con sus propios recursos.

El Artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos prohíbe que realicen aportaciones o donativos a los partidos políticos, a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: Los poderes de la Unión y de los estados o municipios, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y en la Ley; las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal; los partidos políticos; las personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; las personas morales, y las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

De igual forma, los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni podrán recibir aportaciones de personas no identificadas. <sup>109</sup>

Los límites del financiamiento privado están consagrados en el Artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos, ajustándose a los siguientes límites anuales:

---

107 Aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas

108 Según el Artículo 55 de la Ley General de Partidos Políticos, las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento

109 Artículo 55 de la Ley General de Partidos Políticos.

- Aportaciones de militantes: Dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para actividades ordinarias y precampañas;

110

- Aportaciones de candidatos y simpatizantes durante los procesos electorales: Diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.<sup>111</sup>

Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados de las aportaciones que reciban. En caso de que las aportaciones se realicen con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante y la cuenta de destino deberá invariablemente estar a nombre del partido político de acuerdo a lo que establece el Artículo 56 de la Ley.

Si las aportaciones se hicieran en especie, deberá existir un contrato entre el partido político y el aportante, precisando el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas, siempre anexando la factura y especificando la forma de pago conforme a lo previsto en el Código Fiscal de la Federación.<sup>112</sup> Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político beneficiado.

El partido político tiene la obligación por Ley de entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

---

110 Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.

111 Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

112 Artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

Los partidos políticos podrán establecer cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos en instituciones bancarias domiciliadas en México a fin de obtener rendimientos financieros, pero deberán informar al Consejo General del Instituto a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, anexando una copia expedida por la institución de banca privada.

Las cuentas, fondos y fideicomisos deben ser manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional a un plazo no mayor de un año y no podrán estar protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones. Por lo que respecta a sus rendimientos financieros, éstos deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.<sup>113</sup>

c) Verificación de operaciones financieras.

El artículo 58 de la Ley General de Partidos Políticos menciona que en caso de que se presuma que el origen de los recursos aportados a los partidos políticos es ilícito, el Consejo General del Instituto, a través de su Unidad Técnica podrá solicitar a la Unidad Administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un informe de las operaciones financieras.

En respuesta a la solicitud que realice el órgano de fiscalización, la unidad administrativa citada informará lo concerniente a las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando dichas operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.

---

<sup>113</sup> Artículo 57 de la Ley General de Partidos Políticos.



A pesar de los avances significativos que se han logrado, aún existen rezagos y problemas por resolver, en virtud de que aún estamos muy lejos de contar con sistemas completos y adecuados de financiamiento de partidos políticos y máxime que se necesitan mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización de los partidos políticos, sus dineros y su uso.<sup>114</sup>

Otra medida que se propone es la divulgación y publicación masiva de las auditorías de los informes de los partidos antes de las elecciones, y no con posterioridad como actualmente acontece pues con ello se podría influir la preferencia ciudadana a través del voto hacia aquellos que manejen con transparencia seriedad y honestidad, y castigando al deshonesto, al poco transparente y a quienes constantemente pretendan violar la normatividad electoral; sin embargo, la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos es una responsabilidad que comparten: el Estado, la sociedad civil y los partidos políticos.

En la opinión de Eduardo Andrade Sánchez, la doble fiscalización de los partidos políticos es contraria a la tendencia de la administración pública hacia la regulación y la disminución del personal burocrático, es decir, la simplificación administrativa. Aunque se entiende que en materia electoral priva el principio de la desconfianza, ya no en cuanto a la actividad electoral en sí, si no a los manejos financieros por los partidos políticos, esto impacta en una sobre regulación y crecimiento de la burocracia electoral que lejos de facilitar esquemas de transparencia, lo obstaculizan.<sup>115</sup>

---

114 Cordero Luis Alberto (Director del Cetro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con centro en costa Rica). "Administración y Financiamiento de la Elecciones en el Umbral del siglo XXI", Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral." Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999. pp.381-383.

115 Andrade Sánchez Eduardo. "Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI, "Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral". Óp. Cit. Pág. 417

## **I) Agrupaciones Políticas Nacionales.**

Las Agrupaciones Políticas Nacionales tienen su antecedente en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LFOPPE) que las definía como “formas de agrupación política susceptible de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos que contribuyen al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica”. Esa Ley Electoral no definía un sistema de financiamiento a las asociaciones políticas.

Por su parte, el Código Federal Electoral de 1986, a pesar de que amplió la normatividad en relación con las asociaciones políticas nacionales, sólo menciona que tendrían derecho a dos tipos de prerrogativas:

- Las franquicias postales y telegráficas determinadas para los partidos políticos; y
- Apoyos materiales para sus tareas editoriales.

Posteriormente, la Reforma Político-Electoral de 1989-1990 que creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), canceló la figura jurídica de las Asociaciones Políticas Nacionales y es hasta la Reforma de 1996 que la Ley Electoral vuelve a introducir esa figura, pero ahora con la denominación de Agrupación Política Nacional, ampliando sus requisitos.<sup>116</sup>

El COFIPE también cambió sus objetivos señalando que: “Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”.<sup>117</sup>

---

116 Artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1997. Las reformas al COFIPE, en diciembre de 2003, redujeron el número de asociados en el país a 5,000, así como el del número de delegaciones a siete. Las reformas al COFIPE de diciembre del 2007 mantuvieron el mismo número de asociados.

117 Artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1997.

La LFOPPE consideraba a las asociaciones políticas parte integrante del Sistema de Partidos, pero el COFIPE las suponía al margen de éste al considerarlas instrumentos de participación ciudadana alternas. La LFOPPE permitía a las asociaciones políticas participar en los procesos electorales federales, previo acuerdo de incorporación con un partido político, pero el COFIPE sólo les permitió participar en los procesos electorales federales mediante un acuerdo de participación que les impedía hacerlo a través de coaliciones.

Actualmente, las Agrupaciones Políticas Nacionales se encuentran reguladas por el Título Segundo que lleva por nombre “De los Partidos Políticos”, Capítulo II, denominado “De las Agrupaciones Políticas Nacionales”. El Artículo 20 de la Ley establece que serán formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, impidiéndoles utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".

Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición. En estos casos, las candidaturas que surjan deberán ser registradas por un partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. El acuerdo mencionado deberá registrarse ante el Presidente del Consejo General.<sup>118</sup> La agrupación participante podrá ser mencionada en la propaganda y en la campaña electoral y estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos, conforme a lo establecido en la Ley y en el Reglamento correspondiente.<sup>119</sup>

---

118 El plazo que menciona la Ley refiere al Artículo 92, numeral 1 que donde se indica que la solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive, acompañado de la documentación pertinente, será de a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive.

119 Artículo 21 de la Ley General de Partidos Políticos.

Los requisitos para obtener el registro como agrupación política nacional son: <sup>120</sup>

- Presentar una solicitud de registro en enero del año anterior a la elección, donde se acredite que cuenta con mínimo 5,000 asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en cuando menos siete entidades federativas, y
- Contar con documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

El Consejo General cuenta con sesenta días naturales para resolver sobre las solicitudes de registro y, cuando proceda, deberá expedir un certificado. En caso contrario, debe expresar las causas que motivan la negativa y comunicar la decisión a la asociación interesada. El registro surte efectos hasta el 1º de junio del año anterior al de la elección.

<sup>121</sup>

Las agrupaciones políticas nacionales gozarán del régimen fiscal previsto por la Ley para los partidos políticos y tiene la obligación de presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad, mismo que deberá presentarse a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. <sup>122</sup>

El numeral 9 del Artículo 22 de la Ley General de Partidos Políticos señala que las agrupaciones políticas nacionales perderán su registro cuando: Se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros conforme a sus documentos básicos omitan rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos; no acrediten actividad alguna durante un año calendario; incumplan de manera grave con las disposiciones contenidas en la Ley; y dejen de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

---

<sup>120</sup> Artículo 22 de la Ley General de Partidos Políticos.

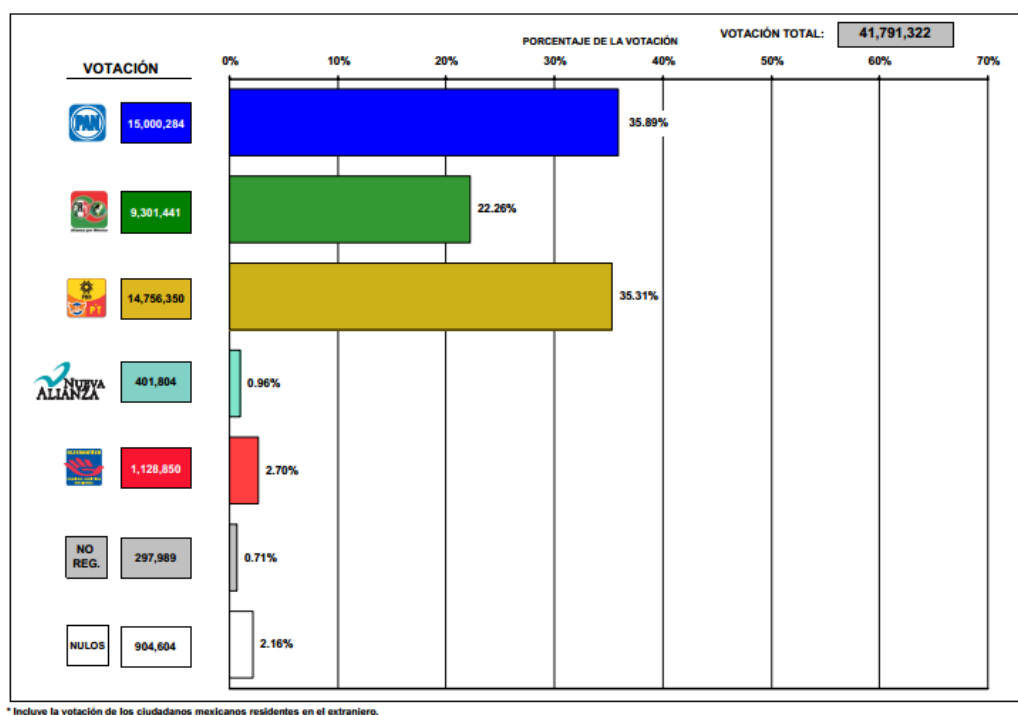
<sup>121</sup> Artículo 22, numerales 3,4 y 5 de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>122</sup> Artículo 22, numerales 6, 7 y 8 de la Ley General de Partidos Políticos.

### 3. ELECCIONES FEDERALES 2006.

El 2 de julio de 2006 los mexicanos, incluyendo por primera vez a aquellos que vivían en el extranjero, emitieron 41,791,322 (cuarenta y un millones, setecientos noventa y un mil, trescientos veintidós) votos de un padrón electoral de más de 72 millones para elegir al Presidente de la República y renovar las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

El proceso electoral de 2006 fue un ejercicio democrático donde la elección presidencial fue la más competida y cerrada en la historia del México contemporáneo. Los resultados de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos bajo cómputos distritales de las Elecciones Federales de 2006 se muestran a continuación:<sup>123</sup>



<sup>123</sup> Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Cómputos Distritales de las Elecciones Federales de 2006, Resultados Nacionales, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) en <http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/pdfs/granacional.pdf>.

Los datos de las votaciones demuestran la complejidad del proceso, pues la diferencia fue de poco más de 233,000 votos. Andrés Manuel López Obrador fue el candidato de centro izquierda, postulado por la Alianza por el Bien de Todos, que perdió las elecciones ante Felipe Calderón Hinojosa del partido de centro derecha Acción Nacional. El resultado final arrojó una diferencia 0.58% a favor de Calderón, que posteriormente el Tribunal Electoral fijaría en 0.56%. Felipe Calderón Hinojosa asumió la presidencia el 1º. de diciembre de 2006.<sup>124</sup>

Jaime Cárdenas considera que en condiciones de democracia consolidada, la elección y el proceso electoral vivido no hubieran sido motivo de análisis y preocupación ulterior para los mexicanos, salvo el estudio que se hiciera del mismo por el mundo académico; sin embargo, el proceso electoral fue puesto en duda por el candidato perdedor, quién insistió en la existencia de diversas irregularidades en el proceso electoral, mismas que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoció y admitió en su resolución del 5 de septiembre de 2006, pero sin estimarlas suficientemente graves y determinantes para anular los comicios.<sup>125</sup> En elecciones anteriores el Tribunal había aplicado la "causal abstracta de nulidad" y con ella anuló tanto elecciones de gobernador como de alcaldes y diputados considerando que un proceso electoral es inválido si no se respetan los principios constitucionales de libertad de sufragio, equidad en los procesos electorales, certeza e independencia de las autoridades electorales.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> México: Voto 2012, Episodios complicados de las elecciones en México, CNN México, 30 de junio de 2012 (<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/2006-resultados-apretados-y-conflicto-poselectoral>).

<sup>125</sup> Cfr. Cárdenas, Jaime. "El Proceso Electoral de 2006 y las Reformas Electorales Necesarias", Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 16, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>126</sup> Constituye la tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares) Tercera Época. Sala Superior, tesis S3ELJ 23/2004. Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como

En México se han presentado diversas reformas electorales que han rectificado las características de un régimen autoritario que gobernó el país durante más de setenta años. Las reformas electorales permitieron contar con el Instituto Federal Electoral como autoridad independiente del gobierno, encargada de organizar las elecciones y con un Tribunal Electoral especializado para conocer de impugnaciones y validar los resultados electorales, entre otras cosas; no obstante, resultó evidente que esas reformas no fueron suficientemente profundas, surgiendo así la necesidad ineludible de realizar ajustes importantes al respecto.

Diversos sectores coincidieron en la exigencia de fortalecer los instrumentos de fiscalización de los ingresos, egresos y patrimonio de los partidos; regular el papel de los medios privados de comunicación electrónica fuera del control de la autoridad electoral durante las campañas; limitar o prohibir las actividades electorales de las precampañas; y mitigar el papel de los gobernantes durante las mismas.

Las deficiencias jurídicas del Sistema Electoral Mexicano no fueron corregidas para el Proceso Electoral de 2006 y tanto los poderes fácticos como los medios de comunicación y la clase empresarial, quedaron fuera de los controles jurídicos de la autoridad electoral.

---

consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado.—Partido de la Revolución Democrática.—29 de diciembre de 2000.—Mayoría de cuatro votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004.—Coalición Alianza Ciudadana.—28 de junio de 2004.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004.—Partido Acción Nacional.—28 de junio de 2004.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Según Jaime Cárdenas el conflicto poselectoral de 2006 abrió la discusión nacional sobre la crisis de las instituciones políticas y representativas, situación que hizo ineludible la revisión del esquema representativo imperante en México por los motivos siguientes:

- Los gobernantes y gobernados se encontraban cada vez más alejados entre sí, es decir, no existía vinculación real entre las autoridades y los ciudadanos;
- El sistema no había podido moderar y contener el poder mediante la regulación de pesos y contrapesos de los poderes;
- Los poderes fácticos privatizaron las instituciones con la complicidad indebida del Estado, asentándose en diversas posiciones clave; y
- El esquema representativo no incorporaba a sectores relevantes de la sociedad;

Derivado del momento político que vivía México, resultaba imprescindible aplicar correctivos a la democracia representativa del país, a través de la promoción de mejoras en los mecanismos de participación ciudadana; del incremento en la transparencia del poder formal y del poder fáctico; de la instauración de métodos y procedimientos de deliberación del poder público y la sociedad; del fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas institucionales y sociales; de la neutralización del poder y los poderes fácticos a través de medidas institucionales; y de la democratización de las instituciones políticas, entre otras.<sup>127</sup>

Frente a la debilidad general de la democracia representativa, teóricos destacados sobre el tema piden su corrección.<sup>128</sup> Se trata que la democracia no se elitice, que el gobernante esté cerca del gobernado y viceversa, que existan mecanismos adecuados de control al poder formal y al poder fáctico, que los poderes fácticos también estén sometidos a la transparencia y al control democrático y, que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones públicas, no sólo durante las elecciones sino en momentos interelectorales.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Cárdenas, Jaime. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna De Los Partidos Políticos*”, Fondo de Cultura Económica, México 1992.

<sup>128</sup> Morlino, Leonardo. *Democracias y Democratizaciones*” Centro de Estudios de Política Comparada, México 2005, pp. 257-320.

<sup>129</sup> O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, Núm. 1, 1994.



Por lo tanto, para poder hablar de una verdadera transición a la democracia se debe hacer una revisión integral de la democracia representativa y la participativa, de los poderes formales y los poderes fácticos, del acceso al poder de las mayorías, del respeto irrestricto de las minorías, de los derechos individuales y los colectivos, así como de la institución presidencial, estatal y municipal. En este sentido, Jaime Cárdenas Gracia consideró que las reformas generales más apremiantes en materia electoral tendrían que ver, entre otros, con los temas siguientes: <sup>130</sup>

- Prohibir la contratación de tiempos comerciales para fines político-electorales; <sup>131</sup>
- Anular la posibilidad del financiamiento privado para romper el vínculo indebido entre la clase empresarial y la clase política; y disminuir el financiamiento público;
- Incrementar las atribuciones de fiscalización de la autoridad electoral.
- Modificar el sistema de integración del Consejo General con reglas claras sobre la publicidad, transparencia y con participación de la sociedad civil en el nombramiento de los Consejeros Electorales y los principales servidores públicos;
- Conformar un Instituto Nacional Electoral encargado de la organización de todas las elecciones: federales, estatales y municipales;
- Disminuir la duración de campañas, prohibir las precampañas y organizar los procesos internos en los partidos para elegir candidatos y dirigentes.
- Promulgar una Ley de Partidos Políticos para garantizar su democracia interna;
- Regular las candidaturas independientes e implementar instrumentos de democracia participativa: referéndum, iniciativa legislativa popular, etcétera;
- Transparentar y eficientar el ejercicio de los recursos del Instituto Federal Electoral y darle atribuciones para sancionar a medios y poderes fácticos que violen la equidad electoral;
- Incluir nuevos delitos electorales para sancionar la compra y coacción del voto y proporcionar autonomía a la FEPADE. <sup>132</sup>
- Considerar a los partidos como sujetos obligados de transparencia y de acceso a la información pública.

---

<sup>130</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Transición Política y Reforma Constitucional en México”, 2a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, pp. 195-246.

<sup>131</sup> Toda la propaganda político-electoral tendría que transmitirse en tiempos del Estado.

<sup>132</sup> Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

- Sancionar económica y políticamente a quienes violenten las normas electorales, principalmente las referentes a los topes de gastos de campaña;
- Adecuar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los principios constitucionales de carácter democrático y electoral; y
- Perfeccionar los mecanismos del voto de los mexicanos en el extranjero.

Las elecciones presidenciales del 2006 hicieron que fueran necesarias reformas profundas tanto a la constitución como a diversas leyes del sistema electoral mexicano. En este sentido, resultó indispensable analizar la necesidad de transformar las instituciones electorales y las instituciones nacionales. Se consideró imprescindible que la Constitución asegurara las bases democráticas para el funcionamiento de la sociedad y del Estado.

Las transiciones a la democracia se perfeccionan cuando las reglas de acceso y de ejercicio del poder público son democráticas. Por lo tanto, el momento político del país hacía imperante que existiera un acuerdo serio entre los actores políticos para definir nuevas reglas democráticas de acceso y de ejercicio del poder. Uno de los problemas de la transición a la democracia en México es que sólo se ha considerado la modificación de reglas e instituciones electorales, pero la transición no es sólo un asunto de alternancia política, sino que tiene que ver con una modificación integral a las instituciones.

Por los motivos antes expuestos, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa propuso la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012 y de la cual se detallarán diversas consideraciones específicas en el capítulo siguiente.

### III. PLATAFORMAS ELECTORALES EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

#### 1. PLATAFORMAS ELECTORALES; ORIGEN Y CONCEPTO.

Una plataforma electoral es el conjunto de planteamientos y propuestas preliminares que se someten a consideración de los ciudadanos con el propósito de convocar al diálogo y a la deliberación, mismas que son enriquecidas y profundizadas a lo largo de las campañas políticas, para convertirse posteriormente en la base del programa de gobierno del partido que resulte triunfador en las elecciones por haber obtenido el mayor número de votos.<sup>1</sup> El vocablo “plataforma” proviene del francés *plate-forme*. El Diccionario de la Lengua Española la define como el “programa o conjunto de reivindicaciones o exigencias que presenta un grupo político, sindical, profesional, etcétera.”<sup>2</sup> Una plataforma electoral es la representación o síntesis de los intereses económicos, políticos y sociales de la población. En este orden de ideas, podemos considerar a las plataformas electorales como aquellos documentos políticos que describen las propuestas, promesas y ofrecimientos que hacen los partidos políticos a los ciudadanos.

El Instituto Nacional Electoral define a las plataformas como “aquellos documentos de carácter político que describen el “conjunto de propuestas que defiende cada partido y los fundamentos de éstas; en las plataformas podemos leer la visión de cada partido sobre la situación nacional y la definición de proposiciones”<sup>3</sup> Las plataformas concentran las propuestas específicas sobre el proyecto de gobierno y de nación que pretende alcanzar cada partido político e incluso algunas de ellas desarrollan un diagnóstico de la situación del país desde la perspectiva ideológica del partido que las sostiene.

---

1 Cfr. Pablo Trejo Romo, (et. al.), Suplemento especial, Núm. 2, El Día, julio de 1994, pág. 4, citado en Pablo Trejo Romo, “Los Proyectos Políticos de los Partidos en México para las elecciones de 1994”, en Revista Estudios Políticos, Núm. 6, Nueva Época, enero-marzo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995, pág. 100.

2 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=plataforma>)

3 Plataformas Electorales de los Partidos Políticos, Instituto Nacional Electoral ([http://genero.ife.org.mx/partidos\\_plataforma.html](http://genero.ife.org.mx/partidos_plataforma.html))

Las plataformas electorales deben considerar los aspectos más importantes en la agenda del partido, manifestando la postura de éstos con respecto al pasado, presente y futuro del país. Las plataformas electorales representan el conducto mediante el cual se puntualizan y señalan los temas a que se ajustará la contienda electoral, pero no resuelven el camino o la trayectoria específica de las decisiones que tomarán las agrupaciones políticas triunfadoras cuando accedan al poder.

En este sentido Bernard Manin considera que “la oferta electoral es resultado del conjunto de interacciones que sostienen los partidos con respecto a todos los temas propuestos que promueven en las campañas electorales. La configuración final de la oferta no es pues el producto de una voluntad, es el efecto de una pluralidad de acciones.”<sup>4</sup> Las plataformas intentan poner a disposición de los ciudadanos información de los partidos políticos que las propugnan, a efecto de que el ciudadano-votante forme su propia opinión antes emitir un voto razonado en cada contienda.

Las ofertas electorales de los partidos no pueden considerarse como las medidas específicas a seguir, ni como programas rígidos de promesas que de antemano deban cumplirse, simplemente son instrumentos que abren un espacio flexible de toma decisiones que, por un lado, enfrentan hechos políticos que no pueden ser previstos y que se multiplican con el tiempo; y por el otro, abren la posibilidad de someter a debate dichas propuestas con la posibilidad de realizar modificaciones.<sup>5</sup>

La elaboración de una oferta electoral surge a partir de un intercambio inicial de ideas y define la inclinación o tendencia de cómo serán representadas las necesidades de los ciudadanos. La plataforma electoral juega un papel dinámico en los partidos políticos porque cumple una función activa que les permite encontrar el fundamento para obtener el voto en las diferencias, intereses y conflictos planteados.

---

4 Manin, Bernard. "Metamorfosis de la representación" en Dos Santos, Mario (comp.), ¿Qué queda de la representación política? Nueva Sociedad, Caracas 1992. pp. 33-34.

5 Cfr. Manin, Bernard. "Op. Cit.", pág. 31.

Al respecto, José Antonio Crespo considera que "en la mayor parte de las sociedades, lo que unos llaman electorado flotante, que se caracteriza por no tener un compromiso de carácter ideológico con un cierto partido, y sufraga el voto en cada proceso electoral de manera indiferente por distintas ofertas electorales e intereses en disputa, es un tipo de elector cada vez más en aumento". <sup>6</sup>

Las plataformas electorales tienden a formular principios de diferenciación que reflejan los intereses de los sectores sociales de mayor preponderancia. <sup>7</sup> Para Leibholz, los programas o propuestas electorales de los partidos políticos en la democracia moderna, fijan una variedad de posturas frente a distintas materias que la ciudadanía tiene la necesidad de resolver en cada periodo electoral. Esto no implica que en el transcurso de tiempo que dure la legislatura sólo se vayan a tratar temas previamente definidos y agendados, sino que cabe la posibilidad de que se construya una mayoría parlamentaria que pueda decidir y tomar posturas inéditas frente a las nuevas demandas planteadas de acuerdo a la dirección fundamental del programa de cada partido. <sup>8</sup>

La relación e interacción que se da entre las fuerzas políticas que convergen en el Poder Legislativo, permite la incorporación de diferentes perspectivas en la aprobación de las propuestas políticas. La ratificación de los temas de las plataformas electorales se puede dar por dos razones:

- a) Un partido político tiene la cantidad de votos necesarios para sacar adelante sus iniciativas; y
- b) Una coalición o acuerdo entre varios grupos parlamentarios que resultan en la constitución de una mayoría.

---

<sup>6</sup> Crespo, José Antonio. "Elecciones y Democracia", Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 5 México, 1995, pág. 56.

<sup>7</sup> Manin, Bernard. "Op. Cit.", pp. 33-34.

<sup>8</sup> Leibholz, Gerhard. "Representación e Identidad" en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), "Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos", Barcelona, Anagrama 1980, pág. 213.

En este sentido, la conformación de mayorías o coaliciones dependerá del movimiento de las fuerzas políticas opositoras que tienen representación en los órganos legislativos. La oposición es considerada como "la institución democrática por excelencia, pues imprime al conflicto político el carácter intemporal que abre la posibilidad para el actor político hoy derrotado de poner en práctica tácticas y acciones que pueden llevarlo al poder el día de mañana y tiene diferentes formas de expresión según los sectores que represente, así como el peso y lugar que ocupe frente a los adversarios".<sup>9</sup>

Respecto al tema de las coaliciones, el Artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos establece que los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles. El artículo describe los tipos de coaliciones que pueden existir y, al definirlos, advierte que todas las coaliciones, dependiendo de su tipo, deben tener al cien, cincuenta o veinticinco por ciento de los candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.<sup>10</sup>

La Ley ordena que para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán, antes que otra cosa, acreditar que la coalición hubiera sido aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente hayan aprobado la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados.<sup>11</sup>

---

9 Loeza, Soledad, "Oposición y Democracia", Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 11, México 1996, pp. 30,47.

10 Artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos.

1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

3. [...]

4. [...]

5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

11 Artículo 89 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos en su Artículo 91 indica que el convenio de coalición se deberá acompañar de, entre otros requisitos, la plataforma electoral y, en su caso, del programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes.

La plataforma electoral se transforma en una estrategia activa y dinámica de captación del voto que da a los candidatos electos la posibilidad de discutir con libertad las agendas políticas y se convierte en un instrumento que sirve de fundamento para la formulación de temas al interior de los órganos de gobierno.

Los partidos políticos en realidad buscan exaltar y enfatizar propuestas respecto a los temas que ofrecen al electorado y no pretenden tomar una postura rígida en sus programas y plataformas electorales, situación que permite a los votantes elegir agendas políticas que promuevan temáticas incluyentes sobre temas que consideren de importancia. Bernard Manin considera que dentro de un régimen de carácter representativo, el participar en un proceso electoral, implica proponer una variedad de elementos diversos que tengan como finalidad separar y dividir las posturas que sostiene un candidato frente a otro.<sup>12</sup> Los partidos políticos son organizaciones substancialmente limitadas a sus posturas políticas por la necesidad de conservar a su electorado.<sup>13</sup>

Las plataformas políticas no agotan los detalles programáticos, pero indican claramente las líneas firmes de un programa; no son la doctrina de un partido, pero aplican y expresan los principios de doctrinas de éste. En la opinión de Juan Antonio García, las plataformas electorales son simples documentos para salir del paso, pero por el bien de la cosa pública esa situación no puede seguir así y al partido que lo haga debe costarle.<sup>14</sup>

---

12 Manin, Bernard. "Op. Cit.", Pág. 31.

13 Klingemann, Hans - Dieter, Hofferbert 1., Richard y Bugde, Ian, "*Parties, Policies, and Democracy*", Westview Press, 1994, Michigan USA Pág. 25.

14 García Villa, Juan Antonio. "Las plataformas de los partidos deben tener atención ciudadana", El Financiero, Columnas de opinión, 26 de septiembre de 2014 (<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/las-plataformas-de-los-partidos-deben-tener-atencion-ciudadana.html>).

La plataforma electoral es uno de los documentos básicos de los partidos políticos donde se presentan los programas y acciones fijados por éstos. En ellas se plantea el proyecto inicial de cada propuesta de gobierno y representan el punto de partida para diferenciar posiciones políticas y la gestión de las diferentes agendas con la intención de hacer reflexionar a los ciudadanos antes de decidir su voto. En campaña, las promesas se esbozan con las propuestas, entrevistas, discursos, debates, controversias, ataques, esfuerzos de producción, frases y mensajes que conducen la elección que definirá un ganador.<sup>15</sup>

La legislación de nuestro país establece que la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el Artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>16</sup> deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.<sup>17</sup>

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no dice exactamente qué es una plataforma electoral, aunque hace referencia a ella en varios de sus preceptos. La Ley presupone que quienes la deben observar y aplicar tienen una idea clara de lo que es, lo cual se puede observar en el hecho de que, desde la incorporación de esta figura en la legislación en 1991, todos los partidos han dado cumplimiento a la disposición contenida actualmente en el apartado 1 del Artículo 236 de dicha Ley, según la cual: “1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas”.<sup>18</sup>

---

15 Pérez, Carlos y Zavala Ricardo. “Evaluación de las plataformas electorales”, Este País: Tendencias y opiniones, 01 de junio de 2012 (<http://estepais.com/site/2012/evaluacion-de-las-plataformas-electorales/>).

16 El Artículo 242, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

17 Las plataformas electorales deben registrarse para cada elección en particular de acuerdo a los artículos 242 y 236 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

18 Artículo 236, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



Por su parte, el mismo artículo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su numeral 2, prescribe que la plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral <sup>19</sup> dentro de los quince primeros días de enero del año de la elección, expidiéndose constancia de tal registro. Al respecto, el inciso q) del Artículo 44 de la misma Ley señala que una de las atribuciones del Consejo General del Instituto consiste en registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos nacionales y candidatos en los términos de dicho ordenamiento jurídico.

El primer partido que incorporó en su práctica a la plataforma política fue el Partido Acción Nacional en 1943 y desde la primera vez que participó en unas elecciones con candidatos propios, discutió y aprobó, previó a la postulación de éstos, la plataforma política que habrían de sostener ante los votantes en el curso de la campaña electoral. <sup>20</sup>

Actualmente, el Artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos establece como obligación de los partidos, publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate.<sup>21</sup> La misma Ley indica que las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto se considerarán información pública de los partidos políticos. <sup>22</sup> Por su parte, los estatutos de los partidos políticos deben establecer la obligación de estos de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción; así como la obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen. <sup>23</sup>

---

19 El Instituto Federal Electoral cambió su denominación a Instituto Nacional Electoral mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 por el actual Presidente Enrique Peña Nieto.

20 Recopilación de las plataformas políticas de las campañas presidenciales, Partido Acción Nacional, 1975 (En la Introducción se establece que estos documentos “no son un programa exhaustivo de gobierno, pero tampoco son una expresión doctrinaria” del respectivo partido.

21 Artículo 25, inciso j) de la Ley General de Partidos Políticos.

22 Artículo 30, inciso h) de la Ley General de Partidos Políticos.

23 Artículo 39, incisos g) y h) de la Ley General de Partidos Políticos.

Los partidos políticos pretenden demostrar a sus electores que están atentos a sus demandas y necesidades, ya sean estas de carácter civil, social, económico o de cualquier otra índole, intentando integrarlas a su proyecto de gobierno. Por lo tanto, la plataforma electoral tiene una doble alusión de carácter simbólico porque sostiene la concepción del poder político y su aplicación en la transformación del estado actual de las cosas, es decir, por un lado consolidan las demandas de la sociedad y, por el otro, legitiman a los partidos políticos como representantes de la sociedad.

Como se ha establecido, los partidos políticos tratan de no formular una temática rígida en sus ofertas políticas cuando se enfrentan en una campaña electoral; sin embargo, en ocasiones puntualizan algunos tópicos sin suprimir otros. Desafortunadamente el objetivo de las plataformas no es estar atado al cumplimiento de contenidos que pudieran de antemano establecer los acuerdos, sino tener la suficiente capacidad de maniobra en las discusiones con sus adversarios para dar trámite a sus promesas de campaña.<sup>24</sup> En este sentido, las fronteras políticas y sociales, difíciles de ser definidas, son un reto para las organizaciones partidistas al momento de elaborar sus propuestas en cada proceso electoral.

La obligación de presentar una plataforma electoral no sólo es de los partidos políticos como instituciones, sino también de los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular. En este sentido, entre otras cosas, el Artículo 383 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el apartado III del inciso c) que la solicitud de registro que presenten por escrito los ciudadanos deberá acompañarse de la plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el Candidato Independiente sostendrá en la campaña electoral. Por su parte, cabe destacar que la única alusión que hace la Constitución a las Plataformas Electorales se encuentra en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 que en su Artículo Segundo Transitorio estipula que:

---

24 Klingemann, Hans - Dieter, Hofferbert 1., Richard y Bugde, Ian. "Op. Cit.", Pág. 25.

“El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del Artículo 73 de la Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

[...]

1. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

[...]”

Por lo que se refiere a los gastos de campaña, los apartados f) y g) del Artículo 76 de la Ley General de Partidos Políticos describe que se considerarán como tales, aquellos gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; y también, cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

El Poder Legislativo es una de las instituciones de gobierno que permite observar el proceso de configuración de las propuestas incluidas en las plataformas electorales en relación a las fuerzas políticas que impulsaron la transición en México.

## 2. PLATAFORMAS POLÍTICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES PARA LAS ELECCIONES FEDERALES 2006.

En este apartado se analizarán las plataformas electorales que registraron los principales partidos políticos nacionales y condiciones para las elecciones federales de 2006. De ellas, se rescatarán las propuestas con relación a temas político-electorales con la finalidad de conocer sus coincidencias y contrastes. El trabajo se enfocará a la oferta electoral de los tres partidos políticos con mayor presencia y representatividad en México y a saber: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En este apartado, se subrayarán los puntos temáticos comunes y las diferencias observadas en las plataformas electorales de los partidos políticos señalados en el párrafo anterior y se analizarán las proposiciones independientes de cada fuerza política, a efecto de señalar a detalle, qué propuestas específicas se ubican dentro del espectro político-electoral de las plataformas registradas por los partidos.

Los partidos políticos nacionales y las coaliciones que disputaron la Presidencia de la República en el año 2006 registraron sus plataformas electorales en tiempo y forma de conformidad con los plazos legales establecidos para dicho proceso.

El 18 de enero de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria, aprobó con nueve votos a favor y cero en contra las plataformas electorales registradas por los partidos políticos nacionales y las coaliciones.<sup>25</sup> Después de llevar a cabo la votación, los acuerdos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación. En la misma fecha, en sesión especial, se aprobaron los registros de las candidaturas para Presidente de la República.

---

<sup>25</sup> Agencia NOTIMEX, Ciudad de México, México, 18 de enero de 2006.

### **A) Partido Revolucionario Institucional (PRI).**

Para contender en las elecciones federales del año 2006, el Partido Revolucionario Institucional lideró la coalición electoral denominada Alianza por México. La Alianza por México tuvo como candidato presidencial a Roberto Madrazo Pintado. Esta coalición recibió el mismo nombre que otra coalición encabezada por el Partido de la Revolución Democrática en el año 2000 que postuló en ese entonces a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Dicha coalición estaba conformada por los partidos políticos nacionales mexicanos siguientes:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI); y
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

El PVEM se había presentado en coalición con el Partido de Acción Nacional para las elecciones federales del 2000. Posteriormente rompió relaciones con el PAN y a partir del año 2002, el PRI y el PVEM protagonizaron diversas coaliciones hasta conformar la Alianza por México para contender en las elecciones federales de 2006.

La plataforma electoral de la Coalición Alianza por México para las elecciones federales de 2006 consta de setenta y ocho páginas y se encuentra estructurada de la siguiente manera: En primer lugar se aprecia el apartado denominado “1. El país que queremos”, donde se desarrollan los temas siguientes: País Productivo, Competitivo y Justo; Política Económica para el Crecimiento y el Empleo; Empleo: Eje Articulador de la Realización Social; Política de la Hacienda Pública Federalista; Políticas para el Desarrollo y Crecimiento Industrial; Pequeñas y Medianas Empresas; Políticas en Servicios y Comercio; Políticas de Apoyo para el Sector Agropecuario y Pesquero; Desarrollo Rural; Desarrollo en Turismo; Capacitación para el Trabajo y Desarrollo del Capital del Conocimiento para Elevar la Competitividad y la Calidad de Vida; Políticas en Ciencia y Tecnología, Vinculadas al Desarrollo; Desarrollo Energético; Desarrollo e Inversión en Infraestructura Productiva; Transporte; Responsabilidad Ambiental; Ecosistemas; Normatividad Ambiental; Uso Sustentable de los Recursos Naturales; Política Ambiental; Agua; y Asunto de Seguridad Nacional.

El segundo apartado denominado “2. La Sociedad que deseamos” hace referencia a: Política Social; Niveles Básicos de Bienestar y Calidad de Vida; Equidad de Género; Atención a Grupos Vulnerables; Familia y Valores Cívicos; Atención a los Jóvenes; Deporte y Recreación; Vivienda; Política para Vivienda y Servicios Urbanos; Equilibrio de Suelo Urbano y Rural; Política para Vivienda y Servicios Urbanos; Salud y Seguridad Social; Política Indígena; Educación; y Cultura.

“3. El gobierno que requerimos” es el nombre del tercer apartado de la plataforma electoral de la Coalición Alianza por México, donde se desarrollaron los temas siguientes: Política Internacional y Soberanía; Política Migratoria; Bilateralismo, Multilateralismo y Organismos Internacionales; Seguridad Nacional; Seguridad Fronteriza y Terrorismo; Fuerzas Armadas Nacionales; Protección Civil; Delincuencia Organizada y Narcotráfico; Justicia y Seguridad Pública Integral; Procuración e Impartición de Justicia; Derechos Humanos; Modelo de Gobierno; Reforma del Estado y Sistema Político; Federalismo; Gobernabilidad Democrática; Democracia Participativa y Ciudadana; Transparencia, Rendición de Cuentas y Cultura de la Legalidad; y Eficacia de la Administración Pública. Este último apartado es el que contiene los temas que nos ocupan, pues en el numeral 3.4 denominado “Modelo de Gobierno”, explicó, entre otros, el subtema que llevó por nombre “La Reforma del Estado y Sistema Político”, y en el numeral 3.5 llamado “Gobernabilidad Democrática” desarrolló el tema titulado “Democracia Participativa y Ciudadana”.

En este sentido, la coalición Alianza por México consideraba a la Reforma del Estado como un proceso continuo de reordenamiento institucional del régimen político que permitía no sólo la reforma del poder, sino la consolidación de la entidad estatal para asegurar el funcionamiento eficaz de la democracia y la vigencia plena del Estado de Derecho. La coalición manifestó tener como objetivo la promoción de la Reforma del Estado y del sistema político en función del equilibrio y la nueva correlación de fuerzas políticas, buscando la formación de consensos y la funcionalidad y agilización de los poderes.

El Estado que buscaban consolidar tendría por objetivo que el federalismo garantizara el equilibrio entre las regiones y el sistema de estados pertenecientes al Pacto Federal.<sup>26</sup> La Alianza por México, dentro del contexto de las consideraciones de su plataforma electoral, reconoció expresamente la vigencia de un sistema político competitivo en el que era indispensable fortalecer a las instituciones representativas, entre ellas, los partidos políticos y otras instituciones ciudadanas, reconociendo también la funcionalidad del sistema presidencial mexicano, donde ya no existían para ese entonces mayorías absolutas, obligando por tanto a prácticas democráticas para la construcción de mayorías, al estricto apego a la legalidad, a la negociación y a la concertación.

Los partidos que formaron dicha coalición estaban convencidos de que las elecciones democráticas, bajo los principios establecidos por la Constitución eran sin duda el punto de partida de las coincidencias entre los partidos y la forma de superar las diferencias.<sup>27</sup> La Alianza por México asumió en su plataforma electoral el compromiso de contribuir al fortalecimiento del entonces denominado Instituto Federal Electoral, pues confiaban en su vigor y eficacia, así como en la legitimidad y el reconocimiento que le otorgaban los ciudadanos.

En este sentido, la coacción manifestó su intención de participar institucionalmente en los procesos que regía el Instituto y en la promoción de las reformas que éste requiriera para su perfeccionamiento. Por lo que hace al régimen democrático y al Estado de Derecho, la Alianza por México consideró que se requería de la separación, el equilibrio y la cooperación respetuosa de los poderes públicos como garantía de eficacia funcional del ejercicio de la autoridad y de la libertad social y ciudadana en un gobierno responsable. Manifestando su convicción de que la vida democrática requiere una sólida cultura política de participación, en la que el sistema de partidos debía cumplir una misión sobresaliente y primordial, la Alianza por México observó que asegurada la democracia política, se tendría la seguridad de alcanzar los fines superiores de la democracia social.

---

26 Puntos 863 y 865 la Plataforma Electoral de la Alianza por México para las elecciones federales de 2006 (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDPartidos/pdf/COALMEX02.pdf>).

27 Cfr. Plataforma Electoral de la Alianza por México para las elecciones federales de 2006, puntos 866 al 873 (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDPartidos/pdf/COALMEX02.pdf>).

Entre las propuestas concretas de la coalición en este sentido destacan, las siguientes: <sup>28</sup>

- Revisar las instituciones del régimen político mexicano a fin de realizar las negociaciones que permitieran aseguren la viabilidad y gobernabilidad democrática que el país necesitaba;
- Promover acciones para revisar el sistema electoral, la estructura de partidos y la organización y funciones gubernamentales, tendientes a consolidar gobiernos legítimos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, dentro de los cuales se facilitaría la mayor participación posible de los ciudadanos y se fortaleciera sustancialmente los derechos políticos y electorales de los mexicanos;
- Promover que la reforma al Congreso de la Unión consolidara al Poder Legislativo como instancia con amplias facultades para evaluar la eficacia de las políticas públicas instrumentadas por el Ejecutivo Federal; exigir a éste la rendición de cuentas y ejercer a plenitud las facultades de fiscalización;
- Consolidar al Congreso de la Unión como un verdadero foro de debate de las propuestas ciudadanas, estableciendo la obligación de los representantes populares de rendir cuentas en forma periódica, en sus distritos, tanto de su intervención en las comisiones y sesiones de la Cámara como de los resultados de su gestión ante la Administración Pública;
- Establecer reglas sobre formatos de comparecencias de servidores públicos que atiendan aspectos puntuales del interés de las comisiones;
- Acotar el fuero de los legisladores ante casos de delitos graves y la comisión de ilícitos en flagrancia y regular las incompatibilidades de la actividad legislativa con otras comisiones o cargos de orden público, así como con actividades privadas.

---

28 Puntos 874 al 890 de la Plataforma Electoral de la Alianza por México para las elecciones federales de 2006 (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDPartidos/pdf/COALMEX02.pdf>).



- Institucionalizar la asistencia técnica y especializada que actualmente reciben los legisladores, a través de equipos de asesores, con el objeto de reducir las asimetrías que todavía existían al respecto con el Ejecutivo;
- Revisar la pertinencia jurídica de normar en la legislación electoral respecto a la postulación de candidatos a puestos de elección popular para evitar registrar a aquellos aspirantes que en seis meses previos al propio registro, que tuvieran reconocimiento de militancia en un partido diferente al que los postulaba;
- Promover la democracia participativa, a través de procedimientos e instituciones de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular;
- Garantizar que la publicidad de los actos gubernamentales durante el período de campañas electorales tuviera un carácter informativo y/o educativo; en ningún caso debía incluir contenidos que implicaran la promoción personal de los funcionarios públicos o el proselitismo abierto o encubierto de algún partido político;
- Promover la promulgación de una Ley General de Partidos Políticos, moderna y eficaz, que incentivara las prácticas de democracia interna, el respeto de las dirigencias a los derechos de los militantes, el apego a la legalidad estatutaria, la igualdad de oportunidades, la transparencia en el ejercicio de los recursos provenientes del financiamiento público y privado y la preservación de los partidos como entidades de interés público;
- Promover en materia de justicia electoral, reformas a las leyes electorales para que se establecieran plazos definidos y precisos para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitiera sus resoluciones, privilegiando el respeto al voto ciudadano depositado en las urnas;

- Otorgar a las instancias estatales de justicia electoral, fueran éstos tribunales autónomos o salas de los tribunales judiciales locales, la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable los recursos concernientes a la validez de los procesos electorales locales en sus diferentes etapas;
- Propiciar una relación favorable de diálogo y acuerdo entre los Poderes de la Unión y de éstos con los Poderes estatales; y
- Analizar la viabilidad para cambiar el formato del Informe del Ejecutivo Federal sobre el estado que guarda la Administración Pública del país, de tal forma que el Presidente presentara en el Primer Periodo Legislativo el Plan Nacional de Desarrollo a los diversos grupos parlamentarios del Congreso, y en los siguientes periodos legislativos planteara, ante el mismo Congreso, el avance de su programa de gobierno conjuntamente con miembros de su gabinete, independientemente de los documentos que entregara al Legislativo.

Por último, el título 3.5 denominado “Gobernabilidad Democrática”, donde se desarrolló claramente el subtema que hacía referencia a “La Democracia Participativa y Ciudadana”, a través de la plataforma electoral, la Alianza por México expresó su compromiso por promover permanentemente la participación ciudadana en la vida democrática, en la defensa de las instituciones y el Estado de Derecho y en la corresponsabilidad en la toma de decisiones en asuntos primordiales para los propios ciudadanos. En este mismo sentido, la plataforma electoral multicitada, específicamente establecía que: “La participación ciudadana consciente, crítica, libre y responsable es un elemento ineludible de la democracia, entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano, como lo establece nuestra Constitución”.

La Alianza por México aseguró entonces la congruencia entre la democracia representativa que requería de partidos políticos sólidos y maduros y las formas de democracia participativa que pudieran asegurar la corresponsabilidad ciudadana en la conducción de los asuntos públicos.

La plataforma electoral de la coalición encabezada por el Partido Revolucionario Institucional para las elecciones federales de 2006 detalla propuestas concretas respecto a la Gobernabilidad Democrática y la Democracia Participativa y Ciudadana en los puntos 912 al 921 <sup>29</sup>, entre los que destacan:

- Fomentar la conformación de agendas ciudadanas, desde una perspectiva sectorial y temática, donde se involucraran representantes de organizaciones civiles;
- Establecer mecanismos directos de comunicación, permanentes y sistemáticos, con los grupos organizados de carácter social, político, económico y ciudadano;
- Promover leyes y reglamentos que regularan y garantizaran la participación de la sociedad organizada en el diseño y seguimiento de políticas públicas de interés colectivo;
- Promover, con carácter de política de Estado, un programa integral de cultura política democrática de los mexicanos, basado en el respeto al Estado de Derecho y en los valores que permitieran la convivencia armónica de la sociedad;
- Impulsar la constitución de órganos ciudadanos de apoyo a la gestión pública;
- Promover la participación política de los mexicanos residentes en el extranjero como integrantes de la Nación, destacando su importancia para la vida política, económica, social y cultural del país; y
- Mantener la postura de abrir más espacios de participación ciudadana, valorando el "Acuerdo de Chapultepec" para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo" que, entre sus objetivos, enfatiza el de impulsar el desarrollo con justicia, la formación de capital humano y social y la reforma de la Administración Pública.

---

<sup>29</sup> Plataforma Electoral de la Alianza por México para las elecciones federales de 2006 (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDPartidos/pdf/COALMEX02.pdf>).

## **B) Partido Acción Nacional (PAN).**

El Partido Acción Nacional se presentó a contender en las elecciones federales de 2006 de manera independiente y es así como presentó y registró su plataforma electoral, misma que se encontraba integrada de sesenta páginas distribuidas en 6 seis secciones denominadas: “Los avances del cambio”, “Los retos de México”, “Para Ti”, “Para tu familia”, “Para tu comunidad” y “Para México”.<sup>30</sup>

“Los avances del cambio” es una sección introductoria que presentaba los avances que tuvo el país a razón de la alternancia de partidos desde el año 2000. La plataforma electoral destacó temas específicos sobre diversas cuestiones, mismos que se detallarán a lo largo de este apartado. El Partido de Acción Nacional estableció que en ese momento, el país vivía una verdadera democracia en comparación con años anteriores y veía al México de ese entonces como un país con una estabilidad económica y una política social muy sólida; un país con instituciones más fuertes que estaba inmerso en un proceso de transformación que no debía detenerse, sino consolidarse. Para Acción Nacional era tiempo de mantener la consistencia en las políticas públicas y no reinventar el país cada seis años para lograr un México que pudiera enfrentar exitosamente sus principales retos.

Dentro del diagnóstico introductorio de la plataforma electoral elaborada por el PAN, se hicieron las siguientes aseveraciones respecto a los temas político-electorales:

- Uno de los signos más notables del cambio estaba representado por el fortalecimiento de los valores democráticos de un país donde se daba división de poderes en el que funcionaba el sistema de pesos de pesos y contrapesos propios del sistema democrático. En aquel momento existía un equilibrio y una auténtica separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial definida por la Constitución. Antes, el Poder Judicial estaba supeditado al Ejecutivo; y desde ese entonces opera con plena independencia y sus decisiones, mismas que son acatadas por los actores políticos.

---

30 Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional para las elecciones federales de 2006 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf)).

- México vivió un presidencialismo exacerbado y también un centralismo absoluto en la toma de decisiones. Posteriormente, los gobiernos locales lograron su autonomía, tomando sus decisiones, ejecutando sus competencias y cada vez ejerciendo un porcentaje mayor de recursos.
- El país ya no funcionaba bajo la lógica de un régimen autoritario; la voluntad presidencial estaba sujeta a la letra y espíritu de la Constitución, donde la libertad de expresión ya era una realidad.
- En el México de años anteriores se llevaban a cabo elecciones de Estado, controladas desde el poder, con resultados sistemáticamente cuestionados. Después, a nivel federal, existía un régimen democrático con elecciones libres y competitivas e instituciones electorales independientes del Ejecutivo.

El Partido de Acción Nacional se presentó a las elecciones federales, de acuerdo con su plataforma electoral, renovando su compromiso con México y proponiendo alternativas responsables y viables ante los retos que enfrentaban las personas, las familias, las comunidades y el país en conjunto para alcanzar un México más seguro, competitivo, justo y democrático.

El segundo apartado denominado “Los retos de México” se encontraba conformado por temas como: Igualdad de oportunidades; Economía competitiva y generadora de empleos; Estado de derecho y seguridad pública; Desarrollo sustentable; y Democracia efectiva y política exterior responsable. La última sección de este apartado, consideró que si nuestro país no contaba con un marco institucional democrático fuerte que garantizara los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, los cambios propuestos en materia económica y social no se traducirían en mejoras sensibles y permanentes en los niveles de vida de la población mexicana. El Partido Acción Nacional planteó como imprescindible el hecho de transitar del sufragio efectivo a la democracia efectiva para reducir la brecha existente entre los ciudadanos y sus representantes, fomentando la rendición de cuentas, la transparencia y la gobernabilidad.

La plataforma proponía mejorar los mecanismos de rendición de cuentas entre los legisladores y sus representados, a través de la elección consecutiva de alcaldes y legisladores, de la disminución del número de diputados y senadores, de la ampliación de los periodos de sesiones y de la introducción de algunos esquemas de democracia participativa. De igual forma, propuso fortalecer los esquemas de relación entre los poderes de la Unión, impulsando con ello condiciones para alcanzar los acuerdos que demandaba la nueva realidad política del país y estableció la necesidad de seguir impulsando la efectividad del gobierno mediante mecanismos de gestión de calidad y acceso a nuevas tecnologías, que redujeran las regulaciones y requisitos y permitieran a los ciudadanos una rápida atención y respuesta a sus peticiones y trámites.

La tercera sección titulada “Para Ti” se compuso de siete subtemas, a saber: Jóvenes con un mejor presente; Estudiantes con opciones de empleo; Mejores niveles de vida para los trabajadores; Igualdad de oportunidades para las mujeres; Buenos servicios y precios justos para los consumidores; Apoyo total para las personas con discapacidad; y Condiciones de éxito para los deportistas.

El capítulo cuarto llamado “Para tu Familia” comprendía premisas acerca de los apartados siguientes: Toda la prioridad para tu familia; Garantía de acceso a servicios de salud; Educación de calidad y escuelas dignas; Armonía entre la vida familiar y laboral; Protección social y consolidación de un patrimonio familiar; Solidaridad con los adultos mayores; Igualdad de oportunidades y protección para todos los niños.

“Para tu Comunidad” es la sección quinta de esta plataforma electoral y se integró de la siguiente manera: Superación de la pobreza como una política de Estado; Estados y municipios que detonen el desarrollo regional; Más infraestructura para impulsar la competitividad; Empresas que generan empleo y riqueza; Desarrollo para la gente del campo y los productores agropecuarios; Impulso al turismo como una prioridad; Medio ambiente limpio; Defensa de los derechos de nuestros emigrantes; Pleno desarrollo y participación para los pueblos indígenas; Fomento al trabajo de las organizaciones civiles; Promoción a la actividad artística y cultural; y Acciones preventivas ante una emergencia.

Por último, el apartado denominado “Para México” hacía alusión a cuestiones de gran relevancia para México, a saber: Una hacienda pública acorde con las necesidades del país; Energía para un país competitivo; Impulso total a la ciencia y la tecnología; Una política de prevención del delito y de cara a la sociedad; Una política activa de seguridad y de combate a la delincuencia; Instituciones que dan certeza al país; Una administración con resultados; Transparencia y rendición de cuentas; Elecciones austeras y transparentes; Una cultura de protección y defensa de los Derechos Humanos; México, un país protagonista en el mundo; Promoción al comercio exterior y oportunidades para los exportadores; y una Seguridad Nacional efectiva.

### **C) Partido de la Revolución Democrática (PRD).**

Para competir en las elecciones de 2006, el PRD participó mediante una coalición electoral de izquierda denominada “Por el Bien de Todos” formada por los partidos políticos mexicanos Convergencia, de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT). Dicha alianza presentó como candidato a Presidente de la República a Andrés Manuel López Obrador.

La Plataforma Electoral de la Coalición “Por el bien de todos” estaba conformada por cincuenta y ocho páginas y seis rubros principales que se distribuyeron de la manera siguiente: En primer lugar: “I. Reforma del Estado, Gobernabilidad Democrática y Nueva Constitucionalidad” que detalló los temas siguientes: Austeridad y Combate a la Corrupción; Régimen Político; Justicia y Seguridad Pública; Reforma Electoral; Reforma al Poder Legislativo; Reforma de los Medios de Comunicación; Participación Ciudadana; Nuevo Federalismo y Municipio Libre; y Nueva Constitucionalidad.

El segundo capítulo apelado “II. Equidad y Derechos Humanos” pormenorizó cuestiones referentes a: Derechos Humanos; Derechos y Cultura Indígenas; Derechos de la Niñez; Derechos de las Personas con Discapacidad; Derechos de los Jóvenes; Diversidad Sexual y Equidad de Género.

“III. Una Nueva Política Social” fue el nombre que recibió la tercera parte de la Plataforma Electoral de la Coalición “Por el Bien de Todos”, donde se desarrollaron los siguientes conceptos: Una Política de Salud para Todas y Todos; Derecho a la Alimentación; Seguridad Social Universal; Política de Vivienda; Lucha Frontal contra la Pobreza; Pensión Alimentaria Universal para Adultos Mayores; Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad; Política de Protección Civil con Todos y para Todos; y Evaluación Independiente del Desarrollo Social.

La cuarta sección que recibió por nombre de: “IV. Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura”, presentó propuestas sobre títulos específicos, tales como: Educación; Ciencia y Tecnología; y Cultura.

El apartado quinto nominado “V. Política Económica para un Desarrollo Sustentable y Equitativo” particularizó las proposiciones para los contenidos siguientes: Desarrollo Agropecuario, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente; Política Energética; Política Hacendaria; Financiamiento del Desarrollo; Empleo y Política Laboral; y Corrupción y Desarrollo.

La última parte “VI. Globalidad, Bloques Regionales y Proyecto de Nación” desarrolló seis rubros, a saber: Una Globalidad Alternativa; Mesoamérica y la Comunidad Latinoamericana de Naciones; Relaciones Equilibradas con Norteamérica; Diversificación de las Relaciones Internacionales; Política Exterior de Estado; y Responsabilidad con los Mexicanos en el Exterior.

La Plataforma Electoral de la Coalición designada “Por el Bien de Todos”, expuso diversas consideraciones respecto a las problemáticas por las que atravesaba el país en aquel momento y presentó propuestas específicas para resolverlas. Por lo que se refiere a los temas político-electorales expuestos en el primer apartado de la plataforma política de esta coalición, a continuación se describirán las consideraciones generales y las propuestas concretas que expresó dicha plataforma:



La Plataforma Electoral de la Coalición “Por el Bien de Todos” presentó una serie de consideraciones diagnósticas, estableciendo, entre otras cosas, que las estructuras políticas del viejo régimen fueron consideradas obsoletas, ya que eran inoperantes frente a los problemas nacionales, reproduciéndose y ampliándose los índices de criminalidad, corrupción, impunidad, la creciente desigualdad y la exclusión social, así como la pobreza y el deterioro del tejido social aunado a que el marco jurídico no respondió a las necesidades de la sociedad. La plataforma electoral señalaba que el régimen político enfrentaba un desfase entre una estructura caduca y rebasada y una ciudadanía que ejercía sus derechos, se organizaba y participaba de múltiples maneras. Si antes la decisión de una persona echaba a andar todo el engranaje, posteriormente los contrapesos formales pasaron a ser reales, los medios de comunicación ganaron independencia y poder, los gobernadores ejercían plenamente sus facultades, la sociedad civil y sus organizaciones se multiplicaron y los intereses eran plurales, siendo preciso construir los espacios y las dinámicas institucionales para procesar las diferencias y convertirlas en acuerdos dentro un marco de pluripartidismo y poder compartido”.<sup>31</sup>

La alternancia en el poder no eliminó la estructura clientelar y corporativa del régimen anterior. El cambio de las instituciones y la construcción de un nuevo equilibrio entre poderes eran consideradas indispensables para darle mejores bases a la democracia mexicana. La Coalición “Por el Bien de Todos” expuso la importancia de terminar con el régimen presidencialista, acotar las facultades del Ejecutivo; dar nuevas atribuciones al Congreso; contar con un Poder Judicial cercano a la sociedad, austero y confiable donde no permeara la corrupción; realizar reformas electorales para garantizar la equidad; acotar el poder de los medios masivos de comunicación; propiciar mayor participación ciudadana; crear mecanismos para que se ejerciera de manera directa la soberanía popular; garantizar la transparencia como control social; y generar un federalismo más fuerte que se encontrará sustentado en el fortalecimiento del municipio libre.<sup>32</sup>

---

31 Plataforma Electoral de la Coalición “Por el Bien de Todos” para las elecciones federales de 2006 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)). Pág. 3.

32 Cfr. Cfr. Plataforma Electoral de la Coalición por el Bien de Todos para las elecciones federales de 2006 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)). Pág. 4.

Las propuestas específicas sobre temas político electorales se describen separadas por rubros concretos, destacando las siguientes:

#### Régimen Político.<sup>33</sup>

- Abrir un espacio de convergencia entre fuerzas económicas, políticas y sociales para definir las bases institucionales del nuevo régimen político y proceder a las reformas necesarias para establecerlo. Sea que se opte por el gobierno de gabinete, el semi presidencialismo o el parlamentarismo; en cualquier caso, el objetivo sería establecer mecanismos que propiciaran la conformación de coaliciones de gobierno y mayorías legislativas estables que contribuyeran a la gobernabilidad democrática;
- Establecer un Estado Social, Democrático de Derecho que garantizará la ampliación y el ejercicio pleno de los derechos humanos, los compromisos económicos y sociales del Estado que pudieran beneficiar a las capas menos favorecidas para que dejaran de serlo y un sistema electoral que favoreciera la equidad, la participación desde la sociedad, terminando con la partidocracia.
- Promover una ley de partidos políticos que los consolidara como órganos de interés público, responsables frente a la sociedad y que estableciera sus límites y obligaciones en el ejercicio de la representación popular, permitiendo además, acotar la injerencia de los consejos y tribunales electorales en la vida interna de los partidos políticos; y
- Concluir la reforma política del Distrito Federal, garantizando a la entidad y a sus ciudadanos los mismos derechos que los del resto del país sin demérito de su calidad como capital de la República y sede de los poderes federales.

---

33 Cfr. Plataforma Electoral de la Coalición “Por el Bien de Todos” para las elecciones federales de 2006, puntos 7, 8, 9 y 11 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)).

- Regular las precampañas políticas y los gastos de los precandidatos;
- Reducir los tiempos del proceso electoral;
- Disminuir el monto total de las prerrogativas que recibían los partidos políticos para distribuirlo de forma más equitativa;
- Reducir el tope de financiamiento legal con recursos de origen privado y reglamentarlos para que estos solo puedan aportarse por los miembros, afiliados o simpatizantes de un partido político.
- Prohibir la contratación directa por parte de los partidos políticos de espacios publicitarios en los medios de comunicación, mismos que solo podrían comprarse a través de los órganos electorales. Regular las tarifas de los medios de comunicación para evitar los precios diferenciados y establecer tarifas preferenciales para los partidos políticos;
- Eliminar el secreto bancario en relación con el manejo financiero de los partidos políticos;
- Sancionar durante el proceso electoral a los partidos y los candidatos que violaran los topes de gastos de campaña;
- Prohibir expresamente la publicidad de los tres órdenes de gobierno en tiempos electorales;
- Reformular la asignación de diputados de representación proporcional para eliminar la sobrerrepresentación y la subrepresentación;

---

34 Cfr. Plataforma Electoral de la Coalición por el Bien de Todos para las elecciones federales de 2006, puntos 23 al 35 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)).

- Permitir el registro de candidaturas comunes; reducir requisitos para la formulación de coaliciones; y normar el registro de candidaturas independientes;
- Promover las reformas necesarias para armonizar los calendarios electorales del país a efecto de celebrar un máximo de cuatro jornadas electorales nacionales y locales en cada sexenio, en lugar de las setenta que se realizaban con el objeto de facilitar la participación electoral y reducir sustancialmente el dispendio de recursos públicos en elecciones;
- Federalizar los procedimientos y las autoridades electorales locales bajo la responsabilidad de un solo órgano que generaría credibilidad, confianza en los procesos electorales a todos niveles y reduzca los gastos excesivos que se derivaban de la duplicidad existente;
- Impedir que los consejeros electorales federales y estatales, durante los dos años inmediatamente posteriores al término de su encargo, ocuparan puestos de elección popular y cargos públicos.

#### Reforma al Poder Legislativo.<sup>35</sup>

- Hacer una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión que permitiera y favoreciera las coaliciones legislativas; aumentara las facultades de las comisiones en materia de investigación, control y dictamen; estableciera mecanismos para que las iniciativas no se congelen en las comisiones; estrechara la vinculación de éstas con las distintas ramas del gobierno, dándoles facultades de planeación y evaluación del desempeño gubernamental, vinculatorias en la asignación del presupuesto; y promoviera la profesionalización de un servicio civil de carrera de los asesores parlamentarios para garantizar un Poder Legislativo eficiente y capaz de dar continuidad a los trabajos de la anterior legislatura.

---

<sup>35</sup> Cfr. Plataforma Electoral de la Coalición por el Bien de Todos para las elecciones federales de 2006, puntos 36 al 39 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)).

- Dar al Congreso de la Unión facultades para promulgar leyes en caso de que, una vez agotado el proceso legislativo, el ejecutivo no lo hiciera; y
- Promover una nueva ley de presupuesto que garantizara la participación de la Cámara de Diputados en la elaboración, vigilancia y modificación del presupuesto, pues consideraba indispensable el establecimiento de reglas claras en el ejercicio del gasto público y, en tanto no se estableciera un Tribunal de Cuentas autónomo, debería hacerse eficiente y riguroso el sistema de revisión de cuentas.

#### Participación Ciudadana.

- Construir una nueva relación gobierno-sociedad mediante la incorporación al marco jurídico de figuras de democracia participativa como: consulta ciudadana; rendición de cuentas; auditoría social; iniciativa popular; revocación de mandato; referéndum; plebiscito; y derecho a voz ciudadana.<sup>36</sup>

La Plataforma Electoral 2006 de la Coalición “Por el Bien de Todos” consideraba preciso construir instituciones que efectivamente respondieran a la nueva realidad de la sociedad mexicana, debiendo arribar a un nuevo régimen político distinto, donde se reconstruyera al Estado y se regulen los poderes fácticos”.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Punto 47 de la Plataforma Electoral de la Coalición Por el Bien de Todos para las elecciones federales de 2006 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)).

<sup>37</sup> Cfr. Apartado I.- Reforma del Estado, Gobernabilidad Democrática y Nueva Constitucionalidad de la Plataforma Electoral de la Coalición “Por el Bien de Todos” para las elecciones federales de 2006 (en [http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)).

### 3. LA RELACIÓN ENTRE LA PLATAFORMA ELECTORAL DEL PAN PARA LAS ELECCIONES FEDERALES 2006 Y LA REFORMA POLÍTICA 2012 (Caso Concreto)

La reforma democrática se entiende como aquel conjunto de mecanismos institucionales que crean las condiciones políticas y sociales para establecer un orden también de carácter democrático en el que los ciudadanos puedan participar directa o indirectamente en la elaboración y toma de decisiones en el gobierno. La definición contempla los siguientes elementos: las instituciones electorales, las libertades civiles y políticas, las instituciones judiciales y el equilibrio de poderes.<sup>38</sup> Estos elementos inciden de dos formas en la construcción de espacios adecuados para la participación democrática de los ciudadanos en la política.

Por un lado, contemplan los derechos fundamentales de que deben gozar los individuos para expresar sus opiniones con libertad, sin temor a la censura y represión del gobierno, y el derecho de elegir a sus representantes. Por otro, establecen los medios de los que puede hacer uso el ciudadano en caso de que sean vulneradas las libertades civiles o políticas por parte del Estado y fijan mecanismos que sirven para evitar que sus funciones se concentren en uno de los poderes, repercutiendo con ello al interés general o colectivo.<sup>39</sup>

Las instituciones electorales se refieren al conjunto de mecanismos y procedimientos que regulan las formas de participación de los actores políticos que buscan acceder al poder político por medio de elecciones, a través de los partidos políticos. Estas instituciones son parte esencial de la democracia moderna. Las elecciones y los partidos políticos se consideran como primordiales en la formación de la voluntad del Estado en una democracia, puesto que son el principal vehículo para elegir a los gobernantes.<sup>40</sup>

---

38 Cfr. Schumpeter, Joseph A. "Capitalismo, Socialismo y Democracia", Aguilar, Madrid, 1952, pp.315-334.

39 *Ibíd.*

40 Kelsen, Hans. "Formación de la voluntad en la democracia moderna" en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), *Teoría y Sociología de los Partidos Políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, Pág. 197.

Las libertades civiles y políticas se refieren a los derechos que gozan los ciudadanos para desenvolverse política y socialmente con el fin de no ser privados de la libertad por parte del Estado, como serían el derecho de seguridad jurídica y procesal. Las instituciones judiciales se refieren a todas aquellas instituciones encargadas de observar y vigilar el respeto y la no-violación a los derechos civiles, y el espacio para dirimir, a través de procedimientos legales, las controversias que se suscitan entre civiles, poderes del Estado, o bien, entre los ciudadanos y el Estado. La creación de estructuras que salvaguarden las libertades políticas y sociales y fortalezcan los cauces para ventilar los conflictos suscitados entre particulares y el Estado, son indispensables para el buen desarrollo de la democracia.<sup>41</sup>

Por su parte, el equilibrio de poderes supone el conjunto de mecanismos institucionales orientados a ampliar, modificar, derogar y distribuir las facultades entre los órganos de gobierno, a modo de establecer sus contrapesos en la actividad y que garanticen una adecuada rendición de cuentas.

En México, el establecimiento de reglas electorales claras y justas permitió que se respetaran las elecciones como uno de los pilares de la representación política democrática. En las últimas dos décadas, los procesos electorales llegaron a convertirse en uno de los caminos de la transición democrática. El autoritarismo se caracterizó por la figura de un Poder Ejecutivo dominante. El presidencialismo se convirtió en la piedra angular de la toma de decisiones políticas, dejando a los poderes Legislativo y Judicial sin una participación real, donde la Presidencia de la República tenía la facultad de dirigir y normar su funcionamiento y control, dejando sin efectos la división de poderes. La dinámica del sistema político del Partido Revolucionario Institucional, pues era considerada una organización política con la capacidad suficiente para aglutinar a diversos sectores de la sociedad y mantenerse en el poder por décadas.

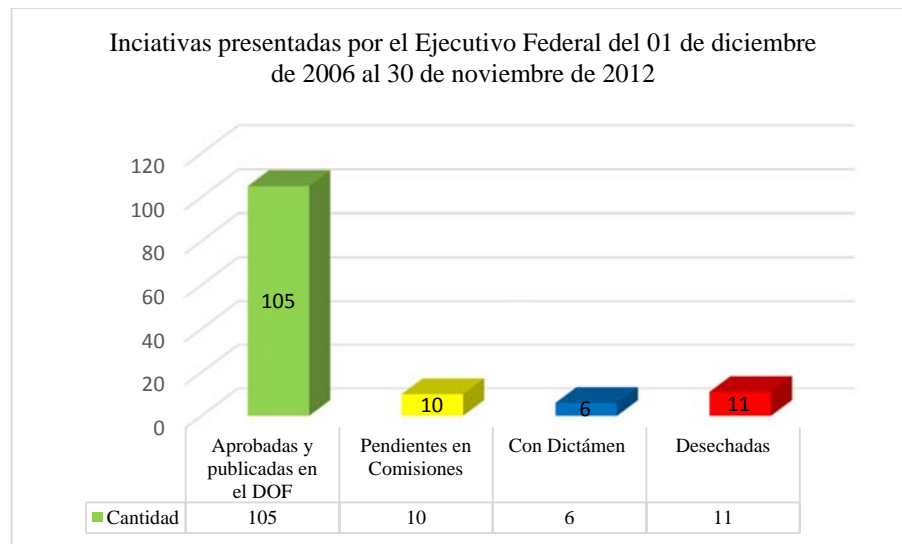
---

41 Cfr. Schumpeter, Joseph A. "Op. Cit.", pp.315-334.

El Ejecutivo Federal presentó durante el periodo comprendido del 01 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012 un total de ciento treinta y dos, iniciativas en diversos temas, entre las cuales, ciento cinco fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, diez se quedaron pendientes en las comisiones, seis en Dictamen y once fueron desechadas, tal como se ve en el reporte que se presenta a continuación:

Reporte de Iniciativas del Ejecutivo Federal presentadas del 01/12/2006 al 30/11/2012. <sup>42</sup>

Estatus	Cantidad
Aprobadas y publicadas en el D.O.F.	105
Pendientes en Comisiones	10
Con Dictamen	6
Desechadas	11



Dentro de las ciento treinta y dos iniciativas presentadas, aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación se encuentra la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado), misma que fue presentada por el Ejecutivo Federal el 15 de diciembre de 2009 durante del Primer Período Ordinario de Sesiones de la LXI Legislatura.

43

<sup>42</sup> Ver Anexo 3.1.

<sup>43</sup> Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos ([http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C)).



## **A) Reforma Política de 2012.**

Se han presentado en México diversos esfuerzos de reflexión sobre el funcionamiento de las instituciones de gobierno desde el año 2000, situación que ha dado como resultado un amplio conjunto de propuestas y debates en el marco de la denominada Reforma Política del Estado.

Los trabajos al respecto fueron de carácter amplio y permanente, destacando la participación de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados al convocar a la ciudadanía a expresarse en foros regionales en 1998 donde se analizaron propuestas de reforma a ciento veintidós artículos constitucionales; la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado <sup>44</sup> compuesta por ciento sesenta y siete destacados ciudadanos propusieron cambios específicos que fueran sometidos a discusión; el “Foro para la Revisión Integral de la Constitución”. <sup>45</sup> de donde derivaron propuestas de reforma a setenta y cinco artículos constitucionales; la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) que convocó en 2007 a la participación de diputados y senadores de todos los partidos del que derivaron noventa y dos propuestas de reforma a la Constitución; así como un foro, mesas redondas y seminarios convocados en el ámbito académico y de la sociedad civil. <sup>46</sup>

La iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política fue presentada por el entonces Presidente de la República, Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, mediante Oficio No. SEL/300/3612/09 firmado por Manuel Minjares Jiménez, quien era Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, y dirigido a los Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. La Cámara de Origen de la iniciativa de Reforma Política fue precisamente la Cámara de Senadores y la Cámara Revisora fue a Cámara de Diputados. <sup>47</sup>

---

44 La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se llevó a cabo en el año 2000.

45 Las mesas de trabajo fueron convocadas en 2001 por la Secretaría de Gobernación.

46 Cfr. Oficio No. SEL/300/3612/09, a través del cual se presentó la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, Pag. 4.

47 Ver Anexo 3.2.

a) Cronología de la Iniciativa de Reforma en materia política de 2012.

El Sistema de Información Legislativa muestra en el Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos cómo se desarrolló la cronología <sup>48</sup> del asunto en particular y estableció el orden siguiente:

No.	Estatus	Fecha
1	PRESENTADO EN ORIGEN	15/12/2009
2	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN	15/12/2009
3	APROBADO EN COMISION(ES) ORIGEN	14/04/2011
4	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO DE ORIGEN	26/04/2011
5	DE PRIMERA LECTURA EN ORIGEN	26/04/2011
6	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN ORIGEN	27/04/2011
7	APROBADO EN ORIGEN	27/04/2011
8	TURNADO A REVISORA	27/04/2011
9	MINUTA RECIBIDA EN REVISORA	28/04/2011
10	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	28/04/2011
11	APROBADO EN COMISION(ES) REVISORA	20/09/2011
12	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO DE REVISORA	20/10/2011
13	DE PRIMERA LECTURA EN REVISORA	20/10/2011
14	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN REVISORA	25/10/2011
15	APROBADO EN COMISION(ES) ORIGEN	13/12/2011
16	APROBADO EN LO GENERAL EN REVISORA	25/10/2011
17	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN REVISORA	27/10/2011
18	APROBADO EN LO GENERAL EN REVISORA	27/10/2011
19	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN REVISORA	03/11/2011
20	APROBADO EN LO GENERAL EN REVISORA	03/11/2011
21	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN REVISORA	04/11/2011
22	APROBADO CON MODIFICACIONES EN REVISORA	04/11/2011
23	MINUTA RECIBIDA EN ORIGEN	08/11/2011
24	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CÁMARA DE ORIGEN	08/11/2011
25	APROBADO EN COMISION(ES) ORIGEN	13/12/2011
26	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO ORIGEN	13/12/2011
27	DE PRIMERA LECTURA EN ORIGEN	13/12/2011
28	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN ORIGEN	13/12/2011
29	APROBADO CON MODIFICACIONES EN ORIGEN	13/12/2011
30	DEVUELTO A REVISORA	13/12/2011
31	MINUTA RECIBIDA EN REVISORA	01/02/2012

48 Sistema de Información Legislativa  
([http://sil.gobnacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C](http://sil.gobnacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C)).

32	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA	01/02/2012
33	APROBADO EN COMISION(ES) REVISORA	27/03/2012
34	DICTAMEN PRESENTADO EN PLENO DE REVISORA	19/04/2012
35	DE PRIMERA LECTURA EN REVISORA	19/04/2012
36	DICTAMEN A DISCUSIÓN EN REVISORA	19/04/2012
37	APROBADO EN PLENO REVISORA	19/04/2012
38	TURNADO A CONGRESOS LOCALES	19/04/2012
39	APROBADO POR CONGRESOS LOCALES	18/07/2012
40	TURNADO AL EJECUTIVO	18/07/2012
41	PUBLICADO EN D.O.F.	09/08/2012

De igual forma, el historial del procedimiento legislativo de la iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política” estuvo conformado de la siguiente manera:

b) Historia del Procedimiento Legislativo de la Reforma Política de 2012.<sup>49</sup>

No	Fecha de presentación <sup>50</sup>  Tipo de Asunto	Presentado por	Denominación	Aspectos Relevantes
1	13/10/2005  Iniciativa	PRD	Que adiciona los artículos 35 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de democracia participativa.	La iniciativa establece las prerrogativas legislativas de los ciudadanos para su participación activa en la toma de decisiones públicas mediante los siguientes mecanismos: a) plebiscito sobre los actos del Poder Ejecutivo; b) referendo sobre los decretos constitucionales y ordinarios aprobados por el Congreso de la Unión; y, c) iniciativa popular en materia constitucional y legal.

49 Cuadro elaborado con los reportes de seguimiento de Asuntos Legislativos que tiene el Sistema de Información Legislativa ([http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142)).

50 Todos los asuntos tienen fechas de presentación diferentes; sin embargo, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012 junto con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.

2	10/10/2006 Iniciativa	PRD	Que reforma los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y adiciona el Artículo 90 una fracción XXX de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto establecer el derecho a la participación ciudadana, mediante la creación del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. En este sentido, se propone que el Congreso de la Unión expida una ley en la materia, que el Instituto Federal Electoral se encargue de los aspectos organizativos, así como que los gobiernos de los estados reformen su legislación para instaurar dichos instrumentos. Para ello, se plantea reformar los artículos 35, 36, 40, 41, 71, 73, 99, 115 y 116 de la Constitución.
3	22/11/2007 Iniciativa	Convergencia	Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación ciudadana.	La iniciativa tiene por objeto establecer el derecho a la participación ciudadana, mediante la creación del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. En este sentido, se propone que el Congreso de la Unión expida una ley en la materia, que el Instituto Federal Electoral se encargue de los aspectos organizativos, así como que los gobiernos de los estados reformen su legislación para instaurar dichos instrumentos. Para ello, se plantea reformar los artículos 35, 36, 40, 41, 71, 73, 99, 115 y 116 de la Constitución.
4	11/03/2008 Iniciativa	PRD	Con proyecto de decreto por el que reforman los artículos 35, 36 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incluir la figura de referéndum.	La iniciativa tiene por objeto establecer que para la aprobación de reformas constitucionales relacionadas con derechos universales, garantías individuales y derechos políticos, soberanía nacional y forma de gobierno, partes integrantes de la Federación, territorio nacional, y división de poderes, se requerirá que sean ratificadas mediante referéndum, además de ser avaladas mediante el procedimiento señalado en el artículo 135 constitucional. Asimismo, se propone reconocer la participación en el referéndum como un derecho político de los ciudadanos.
5	14/05/2008 Iniciativa	Congreso de Tlaxcala	Que deroga la última parte del inciso e) de la fracción IV del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone eliminar el derecho exclusivo que otorga la Constitución a los partidos políticos, para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.
6	17/03/2009 Iniciativa	Congreso de Michoacán	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone adoptar las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana como formas de participación directa, asignando su instrumentación a los órganos electorales ordinarios.

7	29/10/2009 Iniciativa	PAN	Que reforma y adiciona, diversas disposiciones de la Constitución.	La iniciativa pretende establecer constitucionalmente las figuras de consulta popular, referéndum y plebiscito, considerándolas como prerrogativas y obligaciones del ciudadano y que el IFE <sup>51</sup> sea el órgano rector para su instrumentación. Para ello reforma los artículos 35, 36, 40 y 41 de la Ley Suprema.
8	19/11/2009 Iniciativa	PRD	Que reforman los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto facultar al Senado a participar como Cámara revisora en el análisis y dictaminación del PEF. <sup>52</sup>
9	15/12/2009 Iniciativa	Ejecutivo Federal	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado).	La iniciativa tiene por objeto fortalecer los mecanismos de participación ciudadana que permitan calificar el desempeño de los funcionarios y representantes públicos, además de equilibrar la relación entre poderes, implementando la elección consecutiva exceptuando el cargo de presidente de la República y gobernadores; reducir en número a los integrantes del Congreso; la segunda vuelta electoral en la elección presidencial. Establece reglas de participación ciudadana con candidaturas independientes; como la reestructuración del sistema electoral en conjunto. Se faculta al Ejecutivo para observar el PEF y la Ley de Ingresos; al igual que publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso. Para ello reforma los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 constitucionales.
10	18/02/2010 Iniciativa	Convergencia  PT  PRD	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto establecer las características de las elecciones para presidente de la República y legisladores federales como sus facultades sustantivas a partir de instrumentos de mayor representatividad y participación ciudadana en las elecciones de los cargos, que las Cámaras ratifiquen y aprueben en igualdad los instrumentos internacionales y el PEF, modificar el fuero constitucional y dotar a la ASF <sup>53</sup> de capacidad para perseguir delitos contra la hacienda pública, además de que el gabinete presidencial sea ratificado por el Congreso. Para ello reforma los artículos 26, 4, 5, 21, 26, 35, 36, 40, 41, 52, 53, 55, 56, 60, 63, 71,

<sup>51</sup> IFE: Instituto Federal Electoral.

<sup>52</sup> PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>53</sup> ASF: Auditoría Superior de la Federación.

				73, 74, 76, 77, 78, 79, 89, 93, 102, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 128 y 134.
11	23/02/2010  Iniciativa	PRI	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa tiene por objeto una transformación del sistema presidencial para alcanzar una mayor eficacia del aparato estatal y una mayor rendición de cuentas del poder público. Entre las propuestas destacan: 1) Dar atribuciones al Senado para ratificar a todos los secretarios de Estado, a los titulares de PEMEX <sup>54</sup> , CFE <sup>55</sup> , CONAGUA <sup>56</sup> y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, con excepción de los titulares de la SEDENA <sup>57</sup> y SEMAR <sup>58</sup> . 2) Reelección consecutiva de los diputados federales y locales hasta por dos ocasiones y de los senadores en una ocasión. 3) Reducir el número de integrantes del Senado - de 128 a 96 senadores eliminando a los 32 plurinominales- y de la Cámara de Diputados - de 500 a 400, eliminando a 100 plurinominales-. Para ello reforma los artículos 29, 35, 36, 41, 46, 52, 53, 54, 56, 59, 63, 64, 65, 69, 74, 76, 78, 79, 83, 84, 85, 89, 91, 92, 93, 97, 102, 105, 110, 111, 112, 116 constitucionales.

---

54 PEMEX: Petróleos Mexicanos.

55 CFE: Comisión Federal de Electricidad.

56 CONAGUA: Comisión Nacional del Agua.

57 SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

58 SEMAR: Secretaría de Marina.

12	25/02/2010  Iniciativa	PVEM	Que reforma, adiciona y deroga diversos artículos constitucionales, del COFIPE, Ley Orgánica de la APF, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Código Penal Federal, Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y se expiden el Decreto para el diagnóstico y ajuste de las estructuras de los poderes de la unión y órganos constitucionales autónomos, la Ley para el decomiso o incautación de bienes producto u objeto de delitos patrimoniales que atenten contra el leal desempeño de la función pública y el Decreto para el diagnóstico y eficiencia de la función judicial.	Que reforma, adiciona y deroga diversos artículos constitucionales, del COFIPE <sup>59</sup> , Ley Orgánica de la APF <sup>60</sup> , Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Código Penal Federal, Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y se expiden el Decreto para el diagnóstico y ajuste de las estructuras de los poderes de la unión y órganos constitucionales autónomos, la Ley para el Decomiso o Incautación de Bienes Producto u Objeto de Delitos Patrimoniales que Atenten Contra el Leal Desempeño de la Función Pública y el Decreto para el diagnóstico y eficiencia de la función judicial.
----	------------------------------	------	--	--

<sup>59</sup> COFIPE: Código Federal de Procedimientos Electorales (derogado).

<sup>60</sup> APD: Administración Pública Federal.

13	04/03/2010  Iniciativa	PVEM	Que reforma y adiciona diversos artículos constitucionales, la Ley Orgánica del Congreso, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	La iniciativa propone, entre otros aspectos: 1) disminuir el número de Diputados a 400 legisladores de MR <sup>61</sup> y 32 legisladores independientes; 2) reelección legislativa hasta por 3 periodos consecutivos de Diputados y los Senadores hasta un periodo más. En el caso de presidentes municipales y jefes delegacionales se propone su elección por 6 años; 3) incrementar el umbral de votación para mantener el registro ante los partidos políticos en un 3% de la votación emitida; 4) ratificar y remover a los titulares de las dependencias y entidades de la APF; 5) obligar al Ejecutivo federal a acudir a una sesión del Congreso para informar y debatir con los legisladores; y 6) que la Cámara de Diputados emita una convocatoria para construir una terna de candidatos para designar al titular de la PGR que será examinada en el Senado para su designación. Para ello reforma los artículos 35, 41, 52 , 53 , 54, 59, 69, 74, 76, 79, 89, 115,116 y 122 constitucionales; 7 de la de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 16 y 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; 8 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
14	22/04/2010  Iniciativa	PRD	Que reforma los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone facultar al Congreso de la Unión para que apruebe el presupuesto de egresos de la federación, para lo cual establece que la Cámara de Diputados será cámara de origen para su aprobación.
15	09/06/2010  Iniciativa	Convergencia	Con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo de la fracción I del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y modifica el primer párrafo del Artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	La iniciativa propone establecer las candidaturas externas como una modalidad de las candidaturas ciudadanas, las cuales deberán ser admitidas en un 35%. Por lo anterior, ya no será un derecho exclusivo de los partidos políticos registrar a los candidatos para cargos de elección popular.

---

61 MR: Mayoría Relativa.



16	21/09/2010 Iniciativa	PAN	Que reforma el último párrafo del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Propone especificar que todas las iniciativas legislativas, sin distinción del promotor, sean turnadas inmediatamente a comisión por parte del presidente de la Mesa Directiva.
17	11/11/2010 Iniciativa	PRI	Que reforma el Artículo 76 y se adiciona el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone fortalecer la autonomía y las capacidades jurídicas de decisión de los órganos desconcentrados de la administración pública federal que llevan a cabo actividades regulatorias a fin de fortalecer la rectoría del Estado.
18	02/12/2010 Iniciativa	PRI	Que se reforman y adicionan los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Que se reforman y adicionan los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
19	26/04/2011 Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Senado: Estudios Legislativos  Senado: Puntos Constitucionales	Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.	Las comisiones dictaminadoras aprueban reformas constitucionales en materia de Reforma Política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna la iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, iniciativa preferente, consulta popular, reelección legislativa, mecanismos para la sustitución del Presidente en caso de ausencia absoluta, veto presidencial, ratificación de los comisionados de los órganos reguladores, reconducción presupuestal e integración de la ALDF <sup>62</sup> . Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 89, 116, 122, 71, 73, 75, 74, 84, 85, 87, 116 y 122 de la CPEUM.
20	27/04/2011 Dictamen a discusión	Senado: Estudios Legislativos  Senado: Reforma del Estado  Senado: Puntos Constitucionales	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política.	Las comisiones dictaminadoras aprueban reformas constitucionales en materia de Reforma Política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna la iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, iniciativa preferente, consulta popular, reelección legislativa, mecanismos para la sustitución del Presidente en caso de ausencia absoluta, veto presidencial, ratificación de los comisionados de los órganos reguladores, reconducción presupuestal e integración de la ALDF. Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM. <sup>63</sup>

62 ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

63 CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

21	28/04/2011  Minuta	Cámara de Senadores	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las comisiones dictaminadoras aprueban reformas constitucionales en materia de reforma política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna la iniciativa ciudadana, candidaturas independientes, iniciativa preferente, consulta popular, reelección legislativa, mecanismos para la sustitución del presidente en caso de ausencia absoluta, veto presidencial, ratificación de los comisionados de los órganos reguladores, reconducción presupuestal e integración de la ALDF. Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM.
22	20/10/2011  Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Diputados: Gobernación  Diputados: Puntos Constitucionales	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.	Las comisiones aprueban reformas constitucionales en materia de reforma política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna la iniciativa preferente, las candidaturas independientes, la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado, la integración de la ALDF, la iniciativa ciudadana, la consulta popular, la sustitución del Presidente en casos de falta absoluta y la toma de protesta del Presidente. No coinciden con la colegisladora en los temas de reelección legislativa, reconducción presupuestal y observaciones del Ejecutivo al PEF. Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM.
23	25/10/2011  Dictamen a discusión	Diputados: Gobernación  Diputados: Puntos Constitucionales	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.	Las comisiones aprueban reformas constitucionales en materia de reforma política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna en coincidencia con la Cámara de Senadores los temas sobre la iniciativa preferente, la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado, la integración de la ALDF y la toma de protesta del Presidente. No coinciden con la colegisladora en los temas de la iniciativa ciudadana, la figura de consulta popular, la sustitución del Presidente en casos de falta absoluta, las candidaturas independientes, la reelección legislativa, la reconducción presupuestal y las observaciones del Ejecutivo al PEF. Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM.

24	27/10/2011  Dictamen a discusión	Diputados: Gobernación  Diputados: Puntos Constitucionales	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.	Las comisiones aprueban reformas constitucionales en materia de reforma política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna en coincidencia con la Cámara de Senadores los temas sobre la iniciativa preferente, la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado, la integración de la ALDF y la toma de protesta del Presidente. No coinciden con la legisladora en los temas de la iniciativa ciudadana, la figura de consulta popular, la sustitución del Presidente en casos de falta absoluta, las candidaturas independientes, la reelección legislativa, la reconducción presupuestal y las observaciones del Ejecutivo al PEF. Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM.
25	03/11/2011  Dictamen a discusión	Diputados: Gobernación  Diputados: Puntos Constitucionales	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.	Las comisiones aprueban reformas constitucionales en materia de reforma política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna en coincidencia con la Cámara de Senadores los temas sobre la iniciativa preferente, la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado, la integración de la ALDF y la toma de protesta del Presidente. No coinciden con la legisladora en los temas de la iniciativa ciudadana, la figura de consulta popular, la sustitución del Presidente en casos de falta absoluta, las candidaturas independientes, la reelección legislativa, la reconducción presupuestal y las observaciones del Ejecutivo al PEF. Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM.

26	04/11/2011  Dictamen a discusión	Diputados: Gobernación  Diputados: Puntos Constitucionales	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.	Las comisiones aprueban reformas constitucionales en materia de reforma política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna en coincidencia con la Cámara de Senadores los temas sobre la iniciativa preferente, la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado, la toma de protesta del Presidente, la iniciativa ciudadana y las observaciones del Ejecutivo al PEF. En tanto, el Pleno modificó los artículos 83, 84, 87 segundo párrafo, y 122 fracción III de la Base Primera del Apartado C, en materia de candidaturas independientes, la sustitución del Presidente en casos de falta absoluta y la integración de la ALDF. Además el Pleno desechó el Artículo 35 fracción VIII y el cuarto transitorio relativo a la consulta popular. Finalmente se debe observar que las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación desearon los artículos 59 (reelección legislativa), 75 (reconducción presupuestal) y 115 (reelección de ayuntamientos). Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM.
27	08/11/2011  Minuta	Cámara de Diputados	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos del inciso e) del Artículo 72 constitucional, en materia de reforma política.	La colegisladora aprueba con modificaciones el dictamen de Reforma Política, respecto de los artículos 83, 84, 87 segundo párrafo y 122 , fracción III de la Base Primera del Apartado C, en materia de candidaturas independientes, la sustitución del Presidente en casos de falta absoluta y la integración de la ALDF. Además el Pleno desechó el Agrtículo 35 fracción VIII y el cuarto transitorio relativo a la consulta popular. Asimismo, las comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados desearon los artículos 59 (relección legislativa), 75 (reconducción presupuestal) y 115 (relección de ayuntamientos).

28	13/12/2011  Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	<p>Senado: Estudios Legislativos</p> <p>Senado: Reforma del Estado</p> <p>Senado: Puntos Constitucionales</p>	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política.	<p>El dictamen desecha las reformas planteadas por al Colegisladora al dictamen aprobado por el Senado el cual reforma la CPEUM en materia de Reforma Política. Por lo que se decide insistir ante la Colegisladora en las reformas señaladas del proyecto de decreto aprobado originalmente por el Senado, por lo que aprueba devuelve a la Cámara de Diputados el dictamen en los términos originales aprobados el 27/04/2011 en base a lo dispuesto en el artículo 72 inciso e) de la CPEUM. Se contempla reformar los artículos 35, fracciones II y IV; 36, fracción III; 59; 71, párrafos primero y segundo; 73, fracción XXVI; 74; párrafo cuarto de la fracción VI; 76, fracción II; 78, fracciones IV, VI y VII; 83; 84 renumerando los párrafos segundo y tercero y pasan a ser cuarto y quinto; 85, párrafos primero, segundo y tercero; 89, fracciones II, III y IV; 115, segundo párrafo de la fracción I; 116, inciso e) de la fracción IV; 122, fracción III, Base Primera del apartado C; y se adicionan las fracciones VI, VII y VIII al 35; fracción IV, tercer y cuarto párrafos finales al 71; fracción XXIX-Q al 73; párrafos octavo y noveno y recorriendo el actual octavo al décimo de la fracción IV del 74; párrafos cuarto y quinto al 75; párrafos segundo y tercero recorriendo el orden de los subsecuentes y un sexto al 84; párrafos segundo y tercero al 87; párrafos segundo, tercero y cuarto recorriendo el orden de los subsecuentes un párrafo décimo primero de la fracción II al 116; párrafo segundo de la fracción III de la Base Primera del Apartado C e inciso o) recorriendo el orden subsecuente de la fracción V de la Base Primera Apartado C al 122 de la CPEUM.</p>
----	--	---	--	---

29	01/02/2012  Minuta	Cámara de Senadores	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de la fracción e) del Artículo 72 constitucional.	La Cámara de Senadores desecha las reformas planteadas por al Colegisladora al dictamen aprobado por el Senado el cual reforma la CPEUM en materia de Reforma Política. Por lo que decide insistir ante la Colegisladora en las reformas señaladas del proyecto de decreto aprobado originalmente por el Senado, por lo que aprueba devolver a la Cámara de Diputados el dictamen en los términos originales aprobados el 27/04/2011 en base a lo dispuesto en el Artículo 72 inciso e) de la CPEUM. Se contempla reformar los artículos 35, fracciones II y IV; 36, fracción III; 59; 71, párrafos primero y segundo; 73, fracción XXVI; 74; párrafo cuarto de la fracción VI; 76, fracción II; 78, fracciones IV, VI y VII; 83; 84 renumerando los párrafos segundo y tercero y pasan a ser cuarto y quinto; 85, párrafos primero, segundo y tercero; 89, fracciones II, III y IV; 115, segundo párrafo de la fracción I; 116, inciso e) de la fracción IV; 122, fracción III, Base Primera del Apartado C; y se adicionan las fracciones VI, VII y VIII al 35; fracción IV, tercer y cuarto párrafos finales al 71; fracción XXIX-Q al 73; párrafos octavo y noveno y recorriendo el actual octavo al décimo de la fracción IV del 74; párrafos cuarto y quinto al 75; párrafos segundo y tercero recorriendo el orden de los subsecuentes y un sexto al 84; párrafos segundo y tercero al 87; párrafos segundo, tercero y cuarto recorriendo el orden de los subsecuentes un párrafo décimo primero de la fracción II al 116; párrafo segundo de la fracción III de la Base Primera del apartado C e inciso o) recorriendo el orden subsecuente de la fracción V de la Base Primera apartado C al 122 de la CPEUM.
----	--------------------------	---------------------	---	--

30	19/04/2012  Dictamen de primera lectura / Declaratoria de publicidad	Diputados: Gobernación  Diputados: Puntos Constitucionales	Que adiciona una fracción VIII al Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con proyecto de decreto de acuerdo relativo a la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.	Las comisiones aprueban reformas constitucionales en materia de reforma política del Estado a efecto de que se contemple en el texto de la Carta Magna la iniciativa preferente, las candidaturas independientes, la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado, la cancelación de la cláusula de gobernabilidad de la ALDF, la iniciativa ciudadana, la consulta popular, la sustitución del Presidente en casos de falta absoluta y la toma de protesta del Presidente. No aborda los temas de reelección legislativa, de reconducción presupuestal, de las observaciones del Ejecutivo al PEF y de la revocación de mandato. Cabe señalar que la Cámara de Senadores adicionó la fracción VIII al artículo 35 que incorpora como derechos de los ciudadanos votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Para ello se reforman los artículos 35, 36, 59, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 de la CPEUM.
31	18/07/2012  Declaratoria de reforma constitucion al	Órgano de Gobierno: Mesa Directiva de la Comisión Permanente LXI Año III 2° Receso (30/04/2012-31/08/2012)	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.	La Mesa Directiva informa que se recibieron 17 oficios que incluyen las declaratorias de aprobación de los Congresos de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, relativas al proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM (Reforma Política).

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

La iniciativa tuvo como objetivos primordiales:

- Fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político mediante mecanismos que permitieran consolidar las instituciones;
- Robustecer los mecanismos de participación ciudadana; para el desempeño de los funcionarios y representantes públicos;
- Equilibrar la relación entre poderes, fortaleciendo la legitimidad de las decisiones en lugar de obstaculizarlas;
- Facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de su ejecución;
- Fomentar que la pluralidad de opiniones políticas se pudiera traducir en mayorías capaces de impulsar las decisiones necesarias para el país.

El Ejecutivo Federal consideró que se requería una reforma política de fondo que permitiera: ampliar el ejercicio de las libertades y las capacidades ciudadanas para traducir su mandato en acciones públicas concretas; garantizar que el equilibrio entre poderes considerara la corresponsabilidad en la concreción de acuerdos y la unidad en el ejercicio del poder público para lograr una pluralidad democrática verdaderamente representativa; institucionalizar la eficiencia en la toma de decisiones; ampliar la concepción de ciudadanía y poner en sus manos el poder, exigiendo una protección eficiente de sus derechos; fortalecer el sistema político para garantizar un gobierno que respetara las libertades políticas; y elecciones periódicas y transparentes con posibilidades efectivas de competencia.<sup>64</sup>

La democratización del país generó expectativas que no hablaban sido satisfechas. Para cambiar esa percepción era necesario que el debate de la iniciativa buscara fortalecer las instituciones de gobierno; construir, a partir de la realidad y las fuerzas políticas existentes en aquel momento, el entendimiento que garantizaría a los ciudadanos el buen gobierno que exigían y robustecer al Congreso para generar la legislación que necesitaba el país, ejerciendo su función de control sobre el Ejecutivo.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Ídem, pp. 2-3.

<sup>65</sup> Ídem, Pág. 3.



De acuerdo al Sistema de Información Legislativa, la iniciativa:

- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para calificar el desempeño de los funcionarios y representantes públicos;
- Equilibrar la relación entre poderes, implementando la elección consecutiva exceptuando el cargo de Presidente de la República y gobernadores;
- Reducir en número a los integrantes del Congreso;
- Permitir la segunda vuelta electoral en la elección presidencial;
- Establecer reglas de participación ciudadana con candidaturas independientes;
- Y la reestructuración del sistema electoral en conjunto;
- Facultar al Ejecutivo para observar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos;
- Publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hubieran sido superadas en el Congreso;
- Para ello se proponía reformar los artículos 35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135 constitucionales.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2622142](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2622142)

Específicamente, se propusieron nueve puntos que tenían como finalidad mejorar el arreglo institucional de aquel momento, a saber: <sup>67</sup>

- 1.-Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
- 2.- Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última.
- 3.- Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtuviera la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.
- 4.-Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conservaría su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias anteriores.
- 5.-Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
- 6.-Incorporar la figura de iniciativa ciudadana para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.
- 7.-Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.

---

<sup>67</sup> Cfr. Oficio No. SEL/300/3612/09, a través del cual se presentó la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, Pág. 5.

8.-Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberían dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronunciaría.

9.-Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente; el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hubieran sido superadas en el Congreso.

A continuación se realizará un análisis minucioso de carácter general de la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, presentada por el entonces Presidente de la República, Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa el 15 de diciembre de 2009.

Posteriormente se realizará un estudio detallado de cada uno de los nueve puntos que contiene la Iniciativa de Decreto en cuestión, aunado a una serie de consideraciones específicas de las razones de carácter formal e informal por las cuáles se aprobaron o desecharon cada uno de los puntos planteados en la iniciativa, de conformidad con las apreciaciones vertidas en entrevista personal <sup>68</sup> por el Dr. Alejandro Poiré Romero <sup>69</sup>, quien fuera Secretario de Gobernación durante la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa al momento de la aprobación de la Reforma Política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

---

<sup>68</sup> La entrevista fue realizada personalmente al Dr. Alejandro Poiré Romero por la que suscribe el día 23 de marzo de 2015 para los efectos académicos a que hubiera lugar.

<sup>69</sup> Ver Anexo 3.3.

c) Consideraciones generales sobre la Iniciativa de Decreto en Materia Política (2009).

El espíritu fundamental de la propuesta era ampliar el poder de las personas sobre el proceso político y, en esta lógica, el primer aspecto importante de la iniciativa se refería a la reelección inmediata de legisladores y alcaldes, partiendo de la idea de que al no haber posibilidad de sanción electoral directa en caso de un deficiente desempeño de un representante, no existe incentivo al cumplimiento de la oferta partidaria, no hay estímulo específico al buen gobierno y, por lo tanto, desaparecen los alicientes para que el ciudadano busque informarse adecuadamente de lo que están haciendo sus representantes.

La iniciativa respecto a la reelección no fue aprobada durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, sino que se promulgó, aunque de forma distinta al planteamiento inicial hecho en la iniciativa presentada en 2009, como parte de la Reforma Político-Electoral del Presidente Enrique Peña Nieto. El planteamiento de la reelección es sumamente importante porque se refiere a un principio fundamental de la democracia, ya que permite premiar a los representantes con la posibilidad de continuar en el cargo castigarlos al no reelegirlos, dependiendo de su desempeño. De otra forma, se pierde por completo cualquier sentido de responsabilidad y de vinculación entre los ciudadanos y sus representantes. La lógica más útil para entender este principio es pensar en la posibilidad de que un servidor público, desde el día en que inicia sus funciones, sepa que pase lo que pase y haga lo que haga va a durar en su encargo un tiempo determinado, ni un día menos, ni un día más. Esta situación trae como consecuencia que nuestros representantes, en muchas ocasiones, no desempeñen de manera adecuada sus funciones, pues de antemano saben que no podrán volver a ocupar el mismo cargo, aunado al hecho de que el futuro del servidor público no depende de los ciudadanos que lo eligieron y a los que sirve, sino de otros intereses partidarios o de grupos. En este sentido, era necesario que existiera una vinculación directa y sistemática entre el desempeño de los servidores públicos y su población representada.

Desafortunadamente existe un flujo adecuado de información entre los ciudadanos y las acciones u omisiones de sus representantes en el desempeño de sus funciones. pues al parecer a nadie le importa lo que hagan o dejen de hacer y nadie utiliza sus acciones u omisiones para ningún fin particular. Los propios opositores desconocen esta situación y ni siquiera ellos mismos indagan qué está haciendo el servidor público en cuestión, ya que no van a competir contra él, sino contra otro. Por lo anterior, la irresponsabilidad que puede llegarse a presentar por parte de los representantes es monumental.

Actualmente la reforma aprobada respecto a la reelección conlleva un candado partidista, mediante el cual será el partido político, no el ciudadano, quien decida si es posible que el representante pueda, o no, reelegirse. En caso de que el partido político no apruebe la reelección será necesario que el representante deje el cargo que venía ocupando, pero además resulta indispensable que se postule por otro partido político para poder contender, perdiendo con ello todo el respaldo del partido político que lo había postulado previamente. De esta manera, lo único que sucederá es que, tal y como ha venido ocurrido antes, los políticos renuncien antes a su encargo para postularse a otro diferente.

La reforma aprobada en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto no alcanzó los objetivos planteados originalmente por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, quien proponía que la reelección fuera inmediata hasta por doce años, sin importar el cargo de que se tratara, a excepción del Presidente de la República y los gobernadores de los Estados, pero lo más importante en aquella iniciativa es que no existía ningún mecanismo de control partidario que lo impidiera. No obstante lo anterior, la ventaja cultural es extraordinaria. Muchos estudiosos del tema consideraban que en México eso jamás se lograría porque se derramó la sangre durante la Revolución, lo cual era un argumento falso pero creíble, sobre todo para élites políticas de izquierda. La reelección actual no fue un cambio menor de nuestro sistema político, esto desde la perspectiva cultural e histórica, pero es muy reducida en términos de perspectiva democrática.

La ventaja de la aprobación de esta reforma en los términos actuales es que posteriormente pueda ser más sencillo modificar el actual control partidario que empezar debido a que está ganado el principio cultural. Sin embargo la aprobación de esta reforma expresa muy bien la naturaleza del sistema político mexicano prevaleciente, donde la democracia es híper partidaria, razón por la que optó por establecer un freno partidario al corazón de la fuerza, el poder y la atribución ciudadana de elegir y reelegir, o no, a sus representantes.

Otros elementos de la iniciativa presentada por el Presidente Felipe Calderón iban orientados en el mismo sentido de empoderamiento ciudadano, tal es el caso de la posibilidad de candidaturas independientes como parte esencial de la apertura necesaria de la vida política a los ciudadanos. Si bien estos últimos pueden acceder a la vida política del país a través de los partidos políticos, la iniciativa pretendía ofrecerles diversas alternativas de participación directa, donde no existiera distinción entre ciudadanos y partidos. En este sentido, la intención primaria de la iniciativa era desarticular las barreras de entrada, tanto a la agenda como a la boleta electoral, a través de candidaturas independientes que permitieran fortalecer la representación partidaria.

La aprobación de las candidaturas independientes representa una gran posibilidad transformadora, pues aún con el sistema híper partidario que tiene nuestro país, una candidatura independiente exitosa, no necesariamente ganadora, para la elección presidencial, puede hacer una transformación de fondo en el Sistema Político Mexicano.

Las candidaturas independientes se instauraron con la expectativa de ganar todas, sino de que se ganen algunas, pero sobre todo con la esperanza de que renueven el discurso político, obliguen a los partidos a modernizarse, abrirse y a que presenten alternativas de política pública que sean por naturaleza diferentes a las que de manera natural van a presentar los propios partidos porque éstos, al haber mayor competencia, tendrán que presentar candidatos mejor calificados y ofertas que sean sobresalientes.

Otros aspectos de la iniciativa estaban más íntimamente relacionados con la estructura del sistema de partidos, tal es el caso de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales en su conjunto con el Congreso, lo que hubiera permitido dar al ciudadano mayor poder de decisión al tener la oportunidad de expresar una primera preferencia no estratégica <sup>70</sup> en la primera ronda y después una preferencia de entre las opciones que tuvieran mayor probabilidad de ganar.

El objetivo de la segunda vuelta electoral era dar al ciudadano más opciones, amplía su espectro de decisión y generar un resultado con mayores probabilidades de consolidar un formato de mayoría que permitiera fortalecer la responsabilidad y la eficacia legislativa potencial de la coalición ganadora. Se trataba de instrumentos de gobernabilidad basados en la participación ciudadana directa que, al aumentar la claridad de responsabilidad vinculada al voto ciudadano, lo hubieran fortalecido, otorgándole al ciudadano mayor posibilidad de decisión, haciendo eficaz su influencia y su sentido de pertenencia al sistema político.

Todos los políticos perciben con gran claridad que una victoria por un margen amplio y/o por una mayoría absoluta de los votos genera un mandato más claro en función con las propuestas planteadas en la campaña electoral. Los políticos entienden y valoran esa posibilidad, aun cuando el efecto constitucional de un supuesto y otro sea exactamente el mismo. Los resultados electorales con márgenes amplios o mayorías absolutas se reflejan en la contundencia del mandato, no en la legitimidad del poder, del resultado, del voto o de la implicación constitucional de ese; sin embargo, todo político ganador de una elección, prefiere ganar con una mayoría absoluta o, por lo menos, con un margen amplio porque existe la percepción de que tal situación puede ayudar a tener un mandato más eficaz. En este sentido, la segunda vuelta fortalece al ciudadano, proporcionándole sólo dos opciones, lo que le permite tener más claridad para decidir puntualmente, es decir, el ciudadano va a la boleta electoral una vez, si es que el resultado es definitivo, o dos veces, si es que el resultado no lo es, lo que le permite influir en el resultado de forma categórica.

---

70 En este sentido, me refiero a expresar una preferencia sincera que no esté basada en estrategias.

Entre los puntos medulares de la Reforma Política que nos ocupa se encontraba la iniciativa, que pretendía facultar a los ciudadanos para presentar iniciativas legislativas, permitiendo alinear los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía para promover un círculo virtuoso de representación efectiva, pero también responsable.

Por otro lado la iniciativa preferente buscaba fortalecer, en la medida de lo posible, la capacidad del Ejecutivo para responsabilizarse directamente de algunos temas, asumiendo el costo de la introducción de legislación potencialmente impopular, pero al mismo tiempo importante. La iniciativa preferente era un tema de gran importancia para el fortalecimiento de la democracia, sin embargo el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos no estaba realmente capacitado para ser exitoso en situaciones de conflicto. Prácticamente todas las reformas que se han aprobado han tenido costos relativamente concentrados, pero ninguna de ellas ha sido ampliamente impopular, salvo la reforma fiscal que resulto impopular sólo para los segmentos de alto ingreso.

La historia nos indica que de todas las reformas que se han aprobado desde 1997 a la fecha, ninguna ha impuesto costos generalizados a la población. Todos los presupuestos han sido sistemáticamente aprobados por unanimidad en forma creciente y cada uno de los recortes que se han hecho al presupuesto se han dado por la vía administrativa, es decir, los diputados nunca han votado recortes al presupuesto, todos los ha impuesto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

México no cuenta con mecanismos para asumir costos de reformas necesarias, pero impopulares, como es el caso de las pensiones, los servicios de salud y el aumento a la tasa del Impuesto al Valor Agregado que son temas en los que ningún grupo parlamentario se ha atrevido a imponer por el costo que implica para la población. Por el contrario, el Congreso tiende a postergar y concentrar costos aprobando reformas a cambio de beneficios casi inmediatos de corto plazo, tal como ha sucedido con las reformas recientes.



La parte medular de la iniciativa propuesta originalmente por el Presidente Calderón Hinojosa no se centraba en que el Congreso tuviera la obligación de votar forzosamente la iniciativa, sino que concentraba potencialmente toda la responsabilidad de una iniciativa en el tiempo y eso le hubiera permitido al Ejecutivo reducir el costo político de tales propuestas al Congreso, permitiéndole a este último rechazar en el discurso una iniciativa sin necesidad de votarla en contra, es decir, el Congreso hubiera tenido la facultad de no detener las iniciativas y “dejarlas “pasar” para que pudieran aprobarse en los términos propuestos originalmente por el Presidente de la República. Lo anterior, hubiera permitido aprobar reformas de alto costo político, dejando al Presidente asumir el peso político total y absoluto de las mismas.

Si la iniciativa hubiera sido aprobada en tales términos, el mecanismo hubiera podido dar buenos resultados, siempre y cuando se aplicara con moderación, pero el Congreso delimitó la propuesta, haciendo forzoso que se discuta y se vote, ya sea a favor o en contra dentro de un plazo máximo de treinta días para la cámara de origen y un plazo igual para la Cámara revisora. La desventaja de esta reforma, tal como se aprobó, es que ahora será más complicado aprobar iniciativas de costo generalizado mediante procesos legislativos normales.

De cualquier forma, la implementación de la iniciativa preferente durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa permitió aprobar tanto la Ley Laboral, previamente consensada como la segunda etapa de la Ley de Contabilidad Gubernamental y Transparencia en Finanzas Públicas Estatales.

Respecto al Poder Judicial de la Federación, la iniciativa pretendía abrir un espacio para el perfeccionamiento del equilibrio de poderes, planteando la posibilidad de que este Poder pudiera presentar iniciativas legislativas en torno a las leyes orgánicas propias de su mandato y dentro del ámbito de su competencia, es decir, se pretendía ampliar la facultad legislativa al Poder Judicial de la Federación, por lo menos en temas relacionados con su organización y funcionamiento.

En materia presupuestal, la iniciativa formulaba un mecanismo para precisar la posibilidad de veto al presupuesto y, en ese sentido, dar continuidad presupuestaria o mantener ciertas características, previamente existentes, en el ejercicio del gasto en lo que éste era aprobado. Este elemento pretendía elaborar algunas precisiones y correcciones importantes en la materia con la intención de disminuir riesgos de no alcanzar la mayoría necesaria para formar un presupuesto o incluso una Ley de Ingresos que existían en nuestro entorno constitucional, mismos que prevalecen aún hoy en día.

La iniciativa abría la posibilidad de utilizar un mecanismo que facultara al Presidente de la República para observar, total o parcialmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, permitiéndole publicar aquellas leyes cuyas observaciones no hubieran sido superadas en el Congreso con la intención de dar continuidad presupuestaria.

El propósito de esta reforma era cambiar el ciclo presupuestal, pues hoy en día no está explícito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Ejecutivo Federal tenga la posibilidad de devolver con observaciones el presupuesto enviado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al respecto, indicando que el Presidente sí tiene la facultad de observar el presupuesto. El Partido Acción Nacional pretendía que la facultad del Presidente de observar el presupuesto quedara plasmada perfectamente en la Constitución.

Por otro lado, tampoco se encuentra regulado en la Ley Fundamental qué pasaría si la Cámara de Diputados no llega a un acuerdo a tiempo para aprobar el presupuesto. Al respecto, la propuesta iba encaminada a hacer explícito el hecho de mantener en lo fundamental el presupuesto anterior, es decir, si no hubo un acuerdo respecto al presupuesto presentado por la Cámara de Diputados podía existir la posibilidad de utilizar el anterior. De otra forma la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tiene facultad legal para ejercer el gasto público cuando el Presupuesto de Egresos de la Federación aún no ha sido aprobado formalmente.

En este punto, la iniciativa propuesta también hacía referencia a un punto menor, pero no por ello trivial, como es la posibilidad de facultar al Presidente para vetar, total o parcialmente leyes. Al respecto, la Constitución plantea diversas formas de coparticipación del Poder Legislativo y Ejecutivo en el proceso legislativo. Sin embargo, a pesar de que el texto constitucional establece que el Presidente puede desechar, total o parcialmente un proyecto de ley, en realidad no dispone del llamado veto parcial.

El Titular del Ejecutivo está impedido jurídicamente para publicar las partes del proyecto de ley que no tuvieron observaciones y alcanzaron consenso pleno al interior del Congreso, al respecto, que para las observaciones parciales específicas del Ejecutivo sobre un proyecto de ley no impliquen que el proyecto pueda ser desechado en su totalidad, se propone facultar al Presidente para publicar las partes del proyecto avaladas tanto por éste como por el Congreso. Esta facultad de promulgación se actualizaría en caso de no alcanzarse la superación del veto en alguna de las cámaras o, a manera de afirmativa ficta, si transcurridos veinte días hábiles no se efectuaba la votación en el Congreso.<sup>71</sup>

Las reformas planteadas representaban un paquete constitucional muy ambicioso que proponía incluso el replanteamiento de la composición del Senado y de la Cámara de Diputados con el objetivo de acercar las decisiones a los ciudadanos. Actualmente, el Senado todavía está dominado por una lista nacional que, desde la perspectiva de un Pacto Federal, no tiene mucho sentido, pues la proporción de la representación estatal está mal elaborada, ya que tenemos un sistema senatorial a nivel estatal híper mayoritario.

Finalmente uno de los objetivos primordiales de la iniciativa era ampliar simultáneamente los conceptos de representación y eficacia. La reforma estaba centrada en el poder del voto y su intención era, sin duda, hacerlo más eficaz para beneficio de la ciudadanía.

---

71 Cfr. Oficio No. SEL/300/3612/09, a través del cual se presentó la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, pp. 23-24.

d) Factores determinantes de aprobación o rechazo de la Iniciativa.

Se cuestionó al Dr. Alejandro Poiré Ramos sobre las causas y circunstancias reales por las que no fueron aprobados ciertos puntos de la Reforma Política publicada en el Diario Oficial el 9 de agosto del 2012, así como sobre el tipo de acuerdos y/o negociaciones que se llevaron y que actores políticos estuvieron involucrados en su aprobación o rechazo. El desarrollo de las causas que motivaron la aprobación de la reforma en sus términos fueron de gran valía, pues con ellas podemos entender claramente que existen diversas razones por las que se puede aprobar o rechazar una iniciativa legislativa.

En relación con el tema de incumplimiento de las plataformas electorales, debemos comprender que existen otros factores relacionados con el desarrollo del proceso legislativo y, por ello, sería complicado establecer sanciones directas al Titular del Ejecutivo por el incumplimiento simple y llano de los puntos contenidos en la plataforma electoral sobre la que sustentó su candidatura, razón por la que resulta indispensable considerar, previo a la sanción, otras causales ajenas al Presidente de la República, por las cuales quedó imposibilitado para cumplir con lo prometido; no obstante lo anterior, sí cabe la posibilidad de obligar al Titular del Ejecutivo a presentar ciertas iniciativas de carácter preferente que estén íntimamente relacionadas con la plataforma correspondiente, tal como se establecerá en el apartado dedicado a las propuestas de reforma y adiciones que se planteará más adelante en este estudio.

De cualquier manera, tal como se precisará en el capítulo siguiente, también se ha pensado en la posibilidad de facultar al Presidente de la República para observar aquellas iniciativas que sufrieran modificaciones esenciales que transforman en esencia su contenido al pasar por la cámara de origen o la cámara revisora.

A continuación, se establecerán las consideraciones específicas o causales reales de aprobación o rechazo de cada punto particular de la iniciativa referida a saber:

1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.

El Partido Revolucionario Institucional históricamente ha considerado que la reelección los debilita como institución política, ya que su modelo de gobernanza se basa en acuerdos de partido y de circulación de élites, donde se le da espacio para movilidad a muchos actores políticos y existe un control muy centralizado del Ejecutivo, ya sea del Gobernador o del Presidente, en su caso. En este sentido, dicho partido consideraba que el modelo de reelección descentralizaba ese poder.

Por su parte, dentro de la lógica del Partido de la Revolución Democrática, en la operación política priista de sus operadores electorales existe la convicción de que la reelección no solamente le quita control al liderazgo partidario, sino que hace más inviable el mantenimiento de la red clientelar del Partido Revolucionario Institucional y, en función de eso, electoralmente es beneficio para Acción Nacional y perjudicial para ellos.

Por otro lado, el equipo legislativo del Presidente Enrique Peña Nieto en la Cámara de Diputados, no estaba convencido sobre la reelección; sin embargo, decidieron proponerla nuevamente e incluso aprobarla por insistencia del Partido Acción Nacional que, durante mucho tiempo, convirtió este tema en la primera moneda de cambio para cualquier reforma política.

El Partido Revolucionario Institucional reconoció que la reelección tendría que aprobarse, aunque fuera de forma limitada y la asumieron como parte del paquete legislativo que se aprobaría a cambio de otras reformas que a ellos les interesaban. Derivado de lo anterior, la reelección fue aprobada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014; sin embargo, se estableció el freno partidario ya expuesto. Las reformas sobre reelección aprobadas forman parte de un sistema de control centralizado menos abierto, menos participativo, menos plural y menos democrático, sin lugar a dudas que el propuesto originalmente.

2. Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última.

La reducción del número de integrantes de las cámaras fue un punto indispensable y prioritario que no produjo consenso porque incluso hoy en día genera incertidumbre y división al interior de los partidos políticos. La propuesta divide a los legisladores de representación proporcional frente a los de mayoría y a los legisladores de los estados más grandes con respecto a los de los estados más pequeños. Por lo tanto, resulta difícil generar consenso en una reforma de esa naturaleza, pues incluso dentro del Partido Acción Nacional como grupo parlamentario propósitos, hay una directriz de pensamiento que la considera populista e ineficaz.

La intención de sujetar al proceso legislativo esta iniciativa de reforma, aun cuando se sabía que no sería posible generar consenso al respecto, se debe a la importancia de la propuesta en sí. Lo anterior, debido a que, entre otras cosas, el Senado no funciona adecuadamente y es un órgano de representación defectivo porque está cimentado en un principio de representación desastroso,<sup>72</sup> En este sentido, es indispensable replantear la integración del Senado, a pesar de que la Cámara de Senadores ha sido mejor, sistemáticamente hablando, que la Cámara de Diputados. De igual forma, la reducción de la Cámara de Diputados mediante un planteamiento formal realizado por el Presidente de la República, era de suma importancia, se estimulaba el debate legislativo y analítico al respecto, lo que permitió que se diera fácticamente la implementación de la reelección en nuestro país, misma que no hubiera sido posible sin la iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional y dicha iniciativa de reforma, a su vez, no se hubiera presentado, sin tomar en consideración la reforma que fue promovida en 2002 por Genaro Borrego, Demetrio Sodi y César Jáuregui en el Senado de la República.

---

<sup>72</sup> El sistema de representación del Senado es deficiente porque puede existir la posibilidad de que en un Estado, por ejemplo, un partido obtenga treinta y cinco por ciento de los votos, otro el treinta y cuatro por ciento y otro el treinta y dos por ciento y, con esta distribución de votos, el primer partido tenga el doble de senadores que el segundo y que el tercero no tenga ninguno.

3. Adoptar, para la elección del Presidente del República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato tuviera la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.

El tema de la segunda vuelta corrió la misma suerte, pues hubo oposición en dos vertientes, a saber: Primero, el Partido Revolucionario Institucional, pensando que el Partido Acción Nacional era la segunda preferencia tanto de priistas como de perredistas, manifestó recelo ante esta iniciativa porque con ella se garantizaría que, desde su perspectiva, siempre hubiera un presidente panista, debido a que el candidato postulado por el Partido Acción Nacional tendría en todo momento suficientes votos para colarse a la segunda vuelta.

Segundo, si el Partido de Acción Nacional se enfrentara contra el Partido Revolucionario Institucional, los perredistas votarían por el de Acción Nacional y si fuera contra el Partido de la Revolución Democrática, los priistas votarían por el del PAN. Por lo anterior debido a razones de cálculo político, hubo consenso en contra de la propuesta. De cualquier forma algunos panistas pensaron que esta era la forma en que le garantizaba al Partido Revolucionario Institucional, que en efecto tiene una presencia territorial mucho más amplia que los otros dos partidos de oposición, el triunfo y la mayoría absoluta en el Congreso.<sup>73</sup>

El argumento mencionado, a pesar de ser muy puntual, no prosperó por falta de consenso de todos los partidos políticos que, en términos generales, están en contra de este punto. A pesar de que el Partido Acción Nacional más convencido al respecto, le tiene temor a la iniciativa si el resultado fuera favorable para el Partido Revolucionario Institucional. Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática consideraba que esa era una propuesta que llevaría al país al bipartidismo PRI-PAN.

---

<sup>73</sup> La fórmula planteada para la segunda vuelta era para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para el Congreso.

4. Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.

El número de partidos existentes es, en muchos sentidos, una expresión de la composición social, étnica, religiosa o ideológica de la sociedad, aunque en ocasiones la legislación electoral puede contribuir también para determinar el número de los partidos existentes en un país. Por ejemplo, suele haber un porcentaje de votación necesario para poder mantener el registro legal y tener derecho a ser representado en el Congreso. Si el umbral es muy bajo (de 1.5% de la votación global), la proliferación de partidos es probable. En muchos países se considera que no importa tanto el número de partidos como la representatividad real que tengan, razón por la que se eleva el umbral del registro al 5%, o incluso al 10% (como en el caso de Suecia). En Alemania, para obtener representación parlamentaria, se establece la condición de obtener el 5.0% de la votación nacional o la mayoría en tres distritos (lo que representa el 6% en la Cámara Baja) y se distribuyen fondos públicos a los partidos que obtengan de un 0.5% en adelante en la votación global para no privarlos de la oportunidad de crecer electoralmente. De esa forma, se evita una excesiva dispersión partidista, sin cerrar posibilidades de crecimiento y expresión a corrientes minoritarias que podrían crecer en condiciones normales.<sup>74</sup>

Esta reforma no se logró aprobar durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa por la oposición manifiesta del Partido Verde Ecologista de México y otros partidos pequeños que fueron apoyados por el Partido Revolucionario Institucional, toda vez que esta clase de partidos pueden hacer la diferencia en los resultados electorales cuando para contender en las elecciones, se presentan en coalición con algún partido. La reforma política publicada el 10 de febrero de 2014 sí aumenta del dos al tres por ciento del porcentaje mínimo de votos requerido para que los partidos políticos y nacionales pudieran conservar su registro. Además, todo partido político que alcance el tres por ciento del total de votos válidos emitidos, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales.

---

74 Crespo, José Antonio. “V. Sistemas Electorales” en “Elecciones y Democracia”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral.



5. Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.

Anteriormente, el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hacía alusión alguna a las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias. El Constituyente Permanente no estableció lineamiento normativo alguno para regular tales candidaturas, pues sólo se había pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, un sistema de partidos políticos plural y competitivo en el que éstos sean el elemento central en la reproducción del Estado Constitucional Democrático de Derecho. Derivado de lo anterior, el legislador ordinario federal no estaba facultado para regularlas, pudiendo encontrar graves problemas para legislar en la materia y no existían bases constitucionales que permitieran hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral.<sup>75</sup>

Las candidaturas independientes, así como su incorporación al sistema jurídico, generó desacuerdos en todos los partidos, salvo el Partido Acción Nacional; SIN EMBARGO se logró aprobar la reforma gracias a la activación ciudadana que no fue genuina mayor a la generada alrededor de la iniciativa donde se planteaba la reelección durante el mandato de Enrique Peña Nieto.

---

75 Cfr. Tesis: P./J. 59/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Julio de 2009, Pág. 1353.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008. Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México. 8 de julio de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de mayo en curso, aprobó, con el número 59/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de mayo de dos mil nueve.

Nota: El criterio contenido en la presente tesis fue abandonado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2012, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 81.

Las candidaturas independientes promueven que el ciudadano decida, elija y proponga, situación que provocó que muchas organizaciones de la sociedad civil y estudiantes estuvieran involucrados en el tema. Todos esos actores se activaron mucho más con la reforma política del Partido Acción Nacional presentada en 2009 y publicada el 0 de agosto de 2012 que con la que se aprobó finalmente el 10 de febrero de 2014.

Por lo que se refiere a este tema, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado en tres ocasiones, sobre todo en lo relativo al porcentaje de firmas para el registro, de este tipo de candidaturas mismo que según el criterio de dicho Tribunal, debe ajustarse a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.<sup>76</sup> De igual forma, el Tribunal ha expresado que resulta excesivo, innecesario y desproporcionado publicar la lista con datos personales de los ciudadanos que apoyen a un aspirante<sup>77</sup> y, para el caso específico del Estado de Zacatecas, consideró que la legislación estatal que exige acreditar el respaldo ciudadano a través de instrumentos notariales, es inconstitucional.<sup>78</sup>

---

76 Tesis II/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Sala Superior, CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-357/2014.—Incidente de inejecución de sentencia.—Promovente: Luis Alberto Zavala Díaz.—Autoridad responsable: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.—28 de mayo de 2014.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: José Alejandro Luna Ramos, Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Raúl Zeuz Ávila Sánchez y Enrique Figueroa Ávila.

77 Tesis IV/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Sala Superior, CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES EXCESIVO, INNECESARIO Y DESPROPORCIONADO PUBLICAR LA LISTA CON DATOS PERSONALES DE LOS CIUDADANOS QUE APOYEN A UN ASPIRANTE.

Recurso de apelación. SUP-RAP-203/2014 y acumulados.—Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—10 de diciembre de 2014.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Martha Fabiola King Tamayo, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar, Juan Carlos López Penagos y José Eduardo Vargas Aguilar.

78 Tesis VII/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Sala Superior, CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS).

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-41/2013 y acumulados.—Actores: Marco Antonio Torres Inguanzo y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.—Unanimidad de cinco votos.—7 de febrero de 2013.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

6. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.

En México, la transición a la democracia no había asegurado una representatividad que le permitiera a la ciudadanía incidir eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyeran los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón, resultó indispensable complementar la propuesta con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir esas deficiencias. El requisito constitucional de este derecho y su posterior reglamentación en la ley, garantizarían la representatividad mínima de las propuestas así presentadas. El objetivo era incentivar la alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso con las preocupaciones reales de la ciudadanía.<sup>79</sup>

La incorporación de la figura de la iniciativa ciudadana fue una de las propuestas que contó con mayor consenso. Todos los partidos estuvieron a favor por ser un instrumento muy valioso, pero de bajo costo que hacía referencia a la forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos. Se proponía reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando las iniciativas contaran con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional. Este derecho permitiría a grupos organizados de la sociedad civil presentar propuestas para expedir o reformar leyes en materia federal directamente ante el Congreso de la Unión. Por su parte, los legisladores tendrían un nuevo canal de comunicación con la ciudadanía con lo que se pretendía promover una representación efectiva y responsable. De esta manera, la ciudadanía podría emitir mensajes claros a los partidos políticos para que incluyan, tanto en sus plataformas electorales y como en sus agendas programáticas, preocupaciones sociales claramente respaldadas. Los partidos políticos podrían aproximar sus postulados a las necesidades de la ciudadanía para tener un indicador claro y contundente sobre la eficacia de la representación de intereses y la canalización de la pluralidad de opiniones de los diversos sectores de la sociedad, promoviendo así, una nueva vía de aproximación entre la ciudadanía y la política.<sup>80</sup>

---

79 Cfr. Oficio No. SEL/300/3612/09, a través del cual se presentó la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, pp. 18-19.

80 *Ibíd.*

7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.

La propuesta de otorgar facultades legislativas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fue aprobada, a pesar de que la Corte había sido insistente al respecto, sin embargo, cuando el Partido Acción Nacional presenta oficialmente la propuesta, los ministros de la Corte consideraron que no deseaban iniciar un debate sobre la validación de leyes que ellos mismos hubieran propuesto,<sup>81</sup> basándose en un argumento conservador, pero coherente respecto a la pureza de la representación y el Tribunal de última instancia de validación constitucional. Hubo falta de consenso y división por parte de algunos ministros al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, finalmente los ministros consideraron que era factible que la Corte influyera en la decisión legislativa, a través de otros medios.

El objetivo de la propuesta era conferir mayor claridad a la posición de la Corte en algunas materias. Se buscaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera presentar iniciativas, mediante un instrumento de mayoría calificada, lo cual le hubiera dado gran poder, pues seguramente una propuesta de iniciativa aprobada por unanimidad por los ministros de la Corte, tendría grandes posibilidades de ser aprobada en el Congreso. Sin embargo, los señores y señoras ministros consideraron que no hacía falta formalizar la influencia de sus decisiones.

Por su parte, el Congreso tampoco intentó convenir al respecto, puesto que no era redituable, ya que se tenían otros temas de mayor interés para negociar y no lo hicieron debido a que hacer si los propios ministros de la Corte, quienes serían los directamente beneficiados, no estaban verdaderamente interesados en la aprobación de esta reforma. No obstante, sería beneficio otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia, por lo menos respecto a la organización del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>81</sup> El Doctor Alejandro Poré Romero considera que los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no demostraron interés suficiente para promover la aprobación de dicha iniciativa porque tenían tener ese poder formal y lo prefieren tener de manera informal y a nivel individual.

8. Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas para dictaminar y votar por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum <sup>82</sup> como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronunciara.

A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Presidente de la República para iniciar leyes o decretos, la reglamentación de trámite legislativo posterior no garantiza que dichas iniciativas se discutan en un periodo determinado o que lleguen siquiera a dictaminarse; es decir, no existe certidumbre respecto a la resolución del proyecto legislativo presentado. Por lo tanto, los objetivos de la iniciativa preferente eran fortalecer la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; perfeccionar el funcionamiento general del régimen de gobierno mexicano; y específicamente, facilitar la consecución de objetivos prioritarios para la Nación, facultando al Presidente de la República para remitir al Congreso dos iniciativas al inicio de cada primer periodo de ordinario de sesiones, mismas que deberían ser dictaminadas y votadas por el Órgano Legislativo antes de que concluyera dicho periodo. <sup>83</sup>

Las reformas propuestas en esta iniciativa permitían agilizar la respuesta del Congreso a la agenda prioritaria gubernamental, lo que obligaba al gobierno federal a identificar sus prioridades legislativas así como la conveniencia de sus propuestas. El beneficio para la ciudadanía se refería en la inclusión de una agenda discutida con mayor celeridad y alta relevancia pública. En este sentido el Ejecutivo Federal podrá elegir aquellos proyectos sobre los cuáles estará dispuesto a asumir total responsabilidad política por su aprobación para los casos que el Congreso decida no pronunciarse, al respecto.

---

82 El referéndum constitucional reflejaba una propuesta genuinamente innovadora, pero precisamente por ser un mecanismo novedoso no fue aceptado. No existía oposición al respecto, simplemente se trataba de un elemento desconocido para la mayoría de los legisladores.

83 El carácter de preferente no limita de modo alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas presentadas por el Ejecutivo, sino que simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas

9. Facultar al Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hubieran sido superadas en el Congreso.

La Constitución no establece específicamente si el Titular del Ejecutivo Federal tiene facultades para observar el Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como sucede en con las de Ley o Decretó del Congreso de la Unión. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación de diversos preceptos constitucionales hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ejecutivo Federal sí cuenta con dicha atribución. Con el objeto de evitar riesgos en la conducción de las finanzas públicas y dar certeza jurídica a la posibilidad del Ejecutivo de observar el presupuesto, la iniciativa proponía establecer de forma expresa la facultad para hacer observaciones parciales o para vetar totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, requiriéndose de las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados para superar el veto.<sup>84</sup>

La bancada legislativa del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso se asumió en aquel momento como la futura Secretaría de Hacienda y Crédito Público de un gobierno priista y no permitieran que existiera un instrumento para la oposición que pudiera mantener los presupuestos de administraciones anteriores. El argumento planteado nunca fue explícito ni público, pero esas eran las consideraciones reales de fondo por las que el Partido Revolucionario Institucional se opuso a la propuesta en los términos planteados, prefiriendo el modelo actual que conlleva cierta indefinición y promueve coaliciones universales para la aprobación del presupuesto, entre otras cosas.

---

<sup>84</sup> Cfr. Oficio No. SEL/300/3612/09, a través del cual se presentó la Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, Pág. 24.

e) Consideraciones finales sobre la Reforma Política aprobada en 2012.

La promulgación y posterior publicación de la Reforma Política en 2012 no tuvo ningún costo político ni influyó negativamente en el resultado de las elecciones federales de ese año. Al contrario, el Partido Acción Nacional utilizó la publicación de la reforma como parte integral de su discurso general dentro del periodo de la campaña electoral y, a pesar de abarcar cuestiones poco populares, fueron de los puntos que se pudieron “vender” razonablemente bien durante el proceso electoral.

Otro aspecto de fundamental importancia tiene que ver con el proceso de renovación del Poder Ejecutivo en caso de ausencia absoluta. Al respecto, era indispensable precisar el proceso de renovación del Ejecutivo en caso de muerte del Presidente de la República. Anterior a la Reforma Política de 2012, la Constitución sólo establecía que en caso de no haber Presidente, se convocaría al Congreso de la Unión para que éste eligiera, pero en una circunstancia de un mundo moderno en el cual es necesario tomar decisiones inmediatas, sería complicado tener un proceso de renovación tan tardado y complejo como el que planteaba anteriormente la CPEUM.

En este sentido, se implementó la reforma constitucional correspondiente para que sea el Secretario de Gobernación el que tome el cargo de Presidente en lo que el Congreso se reúne y elige un Presidente interino que llama a elecciones o un Presidente sustituto que pueda terminar el período. Al respecto, cabe la posibilidad de ratificar al Secretario de Gobernación en el cargo porque no se establecía ningún impedimento para ello en la constitución. La importancia de la implementación de esta reforma es que no hay un instante en que el País esté sin Presidente.

Este punto no se encuentra dentro de las nueve propuestas de reforma del Ejecutivo Federal, a pesar de que fue claro y manifiesto ante la oposición de aquel momento que era una reforma precisa e ineludible, pero no se quiso que la propuesta estuviera en la iniciativa del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, pues podría parecer desaseado que la iniciativa del Presidente estableciera específicamente un proceso de renovación del propio Titular del Ejecutivo Federal.

## **B) Breve Análisis de la Reforma Política-Electoral de 2014.**

Previo a la promulgación de la Reforma Política de 2014, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, afirmó que las fuerzas políticas y el Gobierno de la República que integraron el Pacto por México trabajaron en una reforma política que tenía como finalidad dar certeza jurídica y garantizar la definitividad de los procesos, tanto a los ciudadanos como a los partidos. El encargado de la política interior del país expresó que uno de los desafíos de la democracia en México eran fortalecer la institucionalidad democrática a través de normas y prácticas que garantizaran plena y absoluta certeza en el proceso, la jornada y los resultados electorales. Los partidos políticos debían transitar de una judicialización de las elecciones a un compromiso que, sin renunciar a su derecho, fortaleciera las instituciones democráticas y los mecanismos que permitan dirimir los litigios electorales precisamente en los tribunales y no en otro terreno. En el mismo acto, el Gobernador de Chihuahua, César Duarte Jáquez, señaló que el acontecimiento más trascendente de la historia política mexicana es que la gente ha comprendido que la democracia no es un asunto de partidos, sino de ciudadanos que hoy en día han adquirido una conciencia democrática que no admite la violación de los grandes principios, valores y reglas de competencia electoral.<sup>85</sup>

El Presidente de México, en uso de las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgó la Reforma Constitucional en materia Política Electoral, aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales el 31 de enero de 2014. Según sus propias palabras, gracias al Pacto por México y a la madurez política de los legisladores, 2013 fue el Año de las Reformas, sin embargo, era evidente la necesidad de institucionalizar las condiciones que hicieran posibles los acuerdos.<sup>86</sup>

---

85 Gobierno de la República y partidos políticos trabajan en una Reforma Política que dé certeza, Secretaría de Gobernación, Toma de Protesta del Consejo Directivo 2013-2015 de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, 11 de junio de 2013 (<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/gobierno-de-la-republica-y-partidos-politicos-trabajan-en-una-reforma-politica-que-de-certeza/>).

86 Promulgación de la Reforma Política Electoral, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/promulgacion-de-la-reforma-politica-electoral/>).



Los cambios que introduce la Reforma Política se pueden agrupar en seis grandes ejes: Régimen de gobierno; autoridades electorales; régimen de partidos; fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; comunicación política; e instrumentos de participación ciudadana.

Los objetivos primordiales de la Reforma Política-Electoral promulgada por el Presidente Enrique Peña Nieto son: <sup>87</sup>

- Consolidar la vida democrática;
- Fortalecer la capacidad del Estado para alcanzar acuerdos transformadores;
- Otorgar nuevos instrumentos institucionales para facilitar los cambios de fondo que necesitaba el país;
- Dar mayor certidumbre a los procesos electorales y enriquecer las reglas democráticas;
- Incentivar el diálogo y la unión de esfuerzos entre los partidos políticos; y
- Evitar que la natural competencia erosionaba el diálogo político.

La Reforma estuvo compuesta por 56 iniciativas de reforma o adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral, presentadas por diversos senadores de la República de todos los grupos parlamentarios. La iniciativa se aprobó el 13 de diciembre de 2013, se realizó la Declaratoria de la Reforma con el voto de dieciocho legislaturas de los estados el 22 de enero de 2014 <sup>88</sup> y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del mismo año.

Los puntos más destacables de la Reforma Política-Electoral son: <sup>89</sup>

---

87 Puntos a destacar de la Reforma Política-Electoral, Equipo de contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 05 de febrero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/6-elementos-principales-de-la-reforma-politica-electoral/>).

88 Reforma Política – Electoral, Equipo de Contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>)

89 Cfr. Seis elementos principales de la Reforma Política Electoral, Equipo de contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/puntos-a-destacar-de-la-reforma-politica-electoral/>).

PRIMERO. En el eje correspondiente de el Régimen de Gobierno destaca la figura de gobierno de coalición por el que podrá optar el Presidente de la República en cualquier momento de su gestión, después firmar un convenio con los partidos políticos y obter la aprobación del Senado (Artículo 89, fracción XVII Constitucional).

La figura permite una mayor inclusión y pluralidad en el diseño de las políticas públicas y alienta la corresponsabilidad entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. La fuerza política triunfante en las elecciones presidenciales y otras fuerzas políticas podrán impulsar un programa de gobierno conjunto que será respaldado por una mayoría legislativa estable, es decir, se faculta al Presidente de la República para que, en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.<sup>90</sup>

SEGUNDO. La Reforma da un paso fundamental hacia la equidad de género al reconocer el papel central que deben tener las mujeres en la toma de decisiones de nuestro país. Los partidos políticos tendrán que garantizar que las mujeres ocupen el 50% de las candidaturas a legisladores federales y locales para que ejerzan el papel que les corresponde en nuestra vida política (Artículo 41, base I Constitucional).

Se aumenta del dos al tres por ciento el porcentaje mínimo requerido para conservar el registro como partido político nacional; asimismo, todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento <sup>91</sup> del total de la votación válida emitida en las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión (Artículo 41, Base I Constitucional) tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales.<sup>92</sup>

---

90 Reforma Política – Electoral Presidencia de la República, Equipo de Contenido de la, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>)

91 Si se quiere tener partidos más competitivos se podría elevar hasta cinco por ciento para conservar el registro como Partido Político tal como está establecido en Alemania.

92 Reforma Política – Electoral, Equipo de Contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>)

La Reforma Política de 2014 ordenó la creación de una Ley General de Partidos Políticos que estableciera un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. Se introdujeron las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial.<sup>93</sup> Las coaliciones flexibles dederan postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

TERCERO. Se aprobó también la reelección legislativa consecutiva. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, es decir hasta un máximo de doce años.<sup>94</sup> Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por su parte, los congresos locales estarán facultados para establecer la reelección consecutiva para los cargos de Presidente Municipal, Regidor o Síndico por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También se permite la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por hasta cuatro periodos consecutivos. Al igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (Artículo 115, fracción I Constitucional). La reforma se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018.

Hay que reconocer que las reelecciones son democráticas y algunos las consideran como un premio por un buen trabajo en la función pública y también como un castigo a un mal gobierno o una mala actuación como servidor público o legislador, situación que se evalúa en las urnas.

---

93 Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma electoral (Art. Segundo Transitorio, fracción I, inciso f).

94 Reforma Política – Electoral, Equipo de Contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>).

CUARTO. Se logra la autonomía de dos importantes instituciones. La Procuraduría General de la República se convierte en la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios <sup>95</sup> con el objetivo de desplegar una política de procuración de justicia más eficaz y de largo plazo que permita profundizar su profesionalización. Además, se establece la creación de fiscalías especializadas en delitos electorales y combate a la corrupción. De igual forma, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social también será autónomo, garantizando con ello la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones.

QUINTO. La Reforma también fomenta una relación más equilibrada entre poderes. El Senado ratificará la mayoría de los nombramientos de los Secretarios de Estado, aún en el caso de que no se opte por un Gobierno de Coalición. Por ejemplo, el Secretario de Relaciones Exteriores deberá ser ratificado por el Senado, mientras que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, lo deberá ser por la Cámara de Diputados.

SEXTO. La Reforma Político-Electoral dispone nuevas reglas electorales, más justas, eficientes y transparentes, en beneficio de la democracia y de los ciudadanos. <sup>96</sup> En cuanto a las autoridades electorales, se propone una modificación sustantiva en la estructura y las facultades de organización electoral. Se crea el Instituto Nacional Electoral, integrado por 11 Consejeros <sup>97</sup>, el cual asume las facultades del Instituto Federal Electoral. El nuevo instituto tendrá como función básica organizar las elecciones federales; sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local con lo cual se pretende fortalecer su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

---

95 Reforma Política – Electoral, Equipo de Contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>).

96 Reforma Política – Electoral, Equipo de Contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>).

97 La integración de nuevo Consejo Electoral se aumenta a once, asemejándose con ello al modelo de órgano colegiado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Instituto Nacional Electoral es una autoridad supervisora que proporcionará lineamientos para el desarrollo de los procesos locales.<sup>98</sup> Adicionalmente, puede organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos, <sup>99</sup> tiene a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas.<sup>100</sup>

El Instituto Nacional Electoral es ahora el encargado de fiscalizar y vigilar las finanzas de los partidos y candidatos tanto en el ámbito federal como local. <sup>101</sup> El nuevo procedimiento de fiscalización del origen y destino de todos los recursos se realizará de manera simultánea a las campañas electorales. <sup>102</sup> A pesar de que el tema de la fiscalización es muy importante, se sobrecarga de atribuciones al Instituto Nacional Electoral, sobre todo por el monitoreo y la fiscalización simultanea de gastos que debe realizar.

Se dio también una modificación en las facultades del Instituto Nacional Electoral, respecto a los procedimientos sancionadores en lo relativo al acceso a los medios de comunicación y de propaganda para integrar el expediente y someterlo a conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Instituto Nacional Electoral puede imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo dispuesto por la ley. <sup>103</sup>

---

98 Artículo 41, base V, apartado B, incisos a) y b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

99 Artículo 41, base V, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

100 Artículo 35, fracción VIII, numeral 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Reforma Política establece ciertas reglas básicas sobre la consulta popular como un elemento de democracia participativa y directa. La consulta popular podrá ser convocada por el Presidente de la República, por el treinta tres por ciento de los senadores o de la Cámara de Diputados o el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. El Instituto Nacional Electoral será el encargado de la organización de las consultas, aunque éstas tendrán sus limitaciones porque la pertinencia de los temas, en último caso, lo establecerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal, situación que restringe su oportunidad, pues los grandes temas nacionales no se deciden en periodos electorales. Asimismo se establecen los temas que no son considerados para una consulta popular.

101 Artículo 41, base V, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

102 Artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

103 Artículo 41, base III, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los organismos electorales locales se mantienen, pero con cambios en sus facultades, integración y nombramiento. A partir de la reforma, todos los institutos locales cuentan con un órgano de dirección superior. Los consejos generales se integran por seis consejeros electorales y un Consejero Presidente.<sup>104</sup> Su designación y remoción corre a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.<sup>105</sup> Este Consejo, realiza los escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores, y es responsable de realizar las consultas populares en el ámbito local, entre otras.

Se mantiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sus facultades, aunque ahora puede conocer e imponer sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación a petición del Instituto Nacional Electoral.<sup>106</sup>

La Reforma Política también abordó temas relativos a la suspensión de garantías, sistema de nulidades y facultades del Congreso. Respecto al tema de comunicación política, se estableció una nueva causal de nulidad para los casos relacionados con la compra de cobertura informativa en radio y televisión con el objetivo de salvaguardar la equidad en la competición.<sup>107</sup>

Por último, entre otros temas relevantes, la Reforma Política dispuso adelantar del 1º de septiembre al 1º de agosto la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones cuando el Presidente de la República inicie su cargo y se adelanta del 1º de diciembre al 1º de octubre la toma de protesta del Titular del Ejecutivo Federal.<sup>108</sup>

---

104 Reforma Política – Electoral, Equipo de Contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>).

105 Artículo 41, base V, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

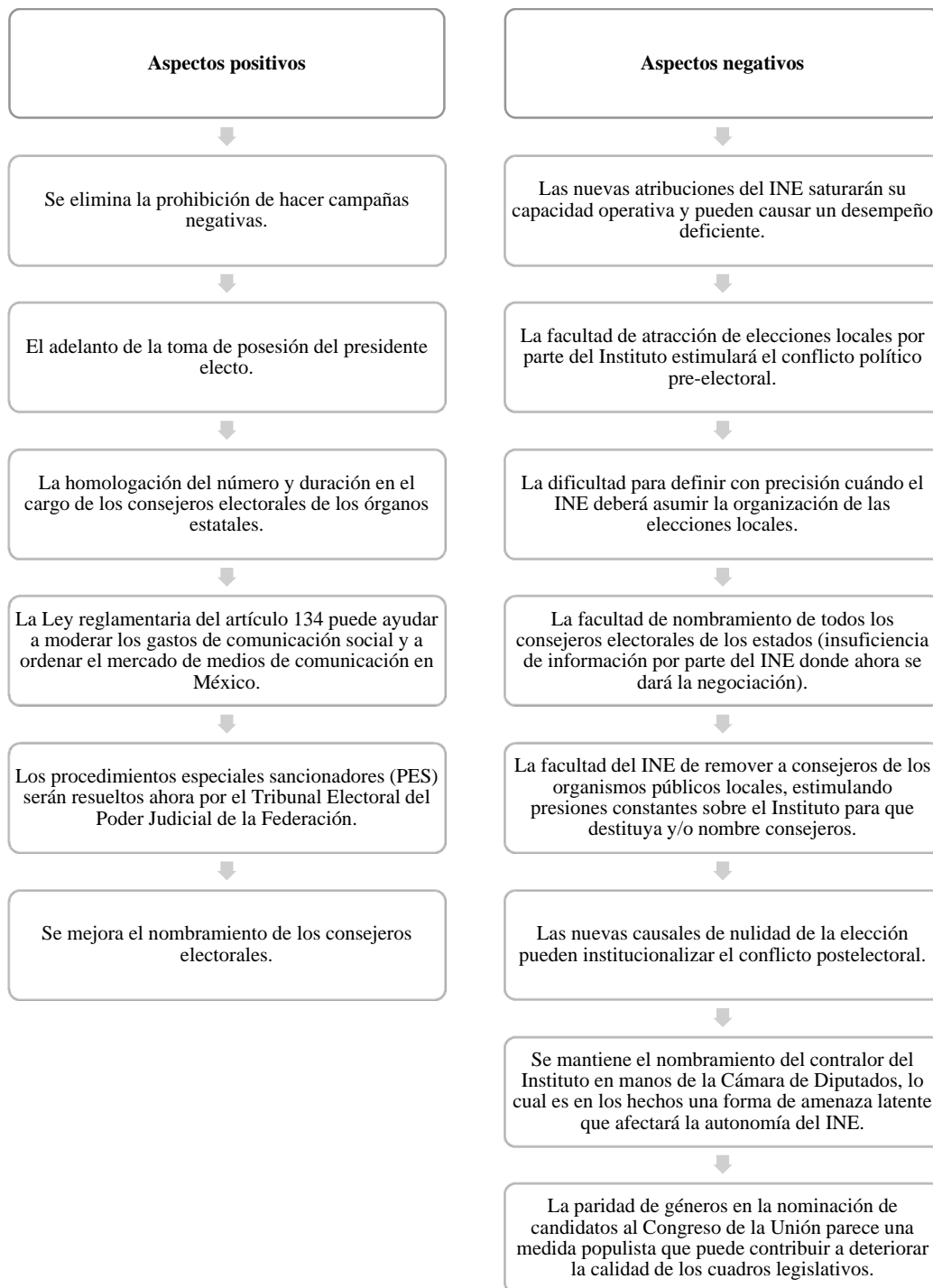
106 Artículo 41, base III, apartado D y Artículo 99, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

107 Artículo 41, base VI, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

108 Reforma Política – Electoral, Equipo de Contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/reforma-politica-electoral/>).

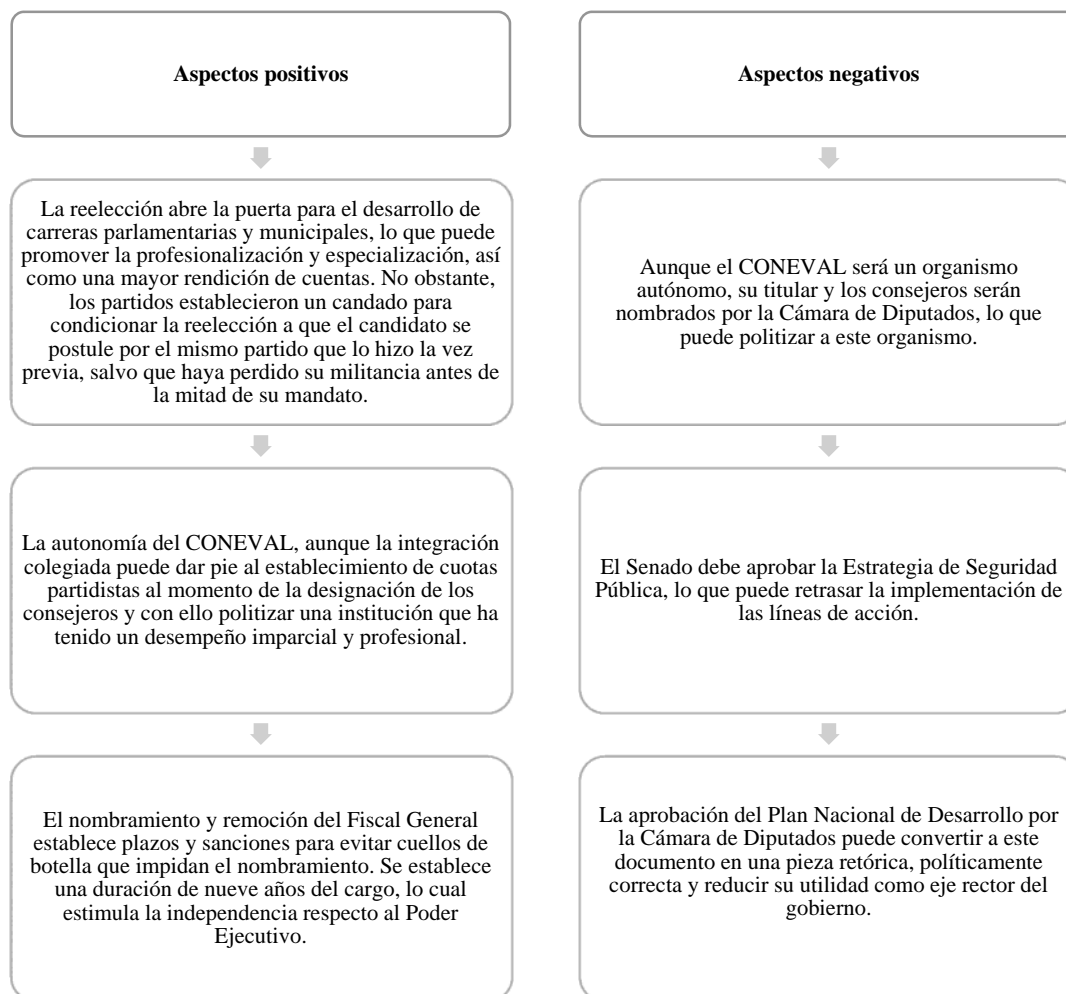
a) Aspectos positivos y negativos de las reformas a los procedimientos electorales.

109



109 Cuadro elaborado a partir del documento denominado: “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral”, Integralia Consultores, Animal Político, 29 de enero de 2014 (<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/>) en Instituto Nacional Electoral ([http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico\\_29ene2014\\_IntegraliaConsultores.pdf](http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico_29ene2014_IntegraliaConsultores.pdf)), pp. 2-3.

b) Aspectos positivos y negativos de las reformas al Régimen Político.<sup>110</sup>



El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos consideró que la Reforma proporcionaría al país nuevos instrumentos institucionales que permitirían dar certidumbre en las elecciones, mediante mejores sistemas de rendición de cuentas y equilibrio entre poderes. Al respecto, asintió que: “La Reforma Político-Electoral es un paso importante hacia la consolidación de la democracia en México”.<sup>111</sup>

110 Cuadro elaborado a partir del documento denominado: “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral”, Integralia Consultores, Animal Político, 29 de enero de 2014 (<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/>) en Instituto Nacional Electoral ([http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico\\_29ene2014\\_IntegraliaConsultores.pdf](http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico_29ene2014_IntegraliaConsultores.pdf))

111 Promulgación de la Reforma Política Electoral, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/promulgacion-de-la-reforma-politica-electoral/>)



**C) Estudio Comparativo de la Plataforma Electoral 2006, respecto a la Iniciativa de Decreto presentada en 2009 y la Reforma Política aprobada en 2012 en materia político-electoral.**

A continuación se presenta un estudio sobre qué tanto del trabajo legislativo <sup>112</sup>, relacionado con la reforma política, fue producto de las ideas plasmadas en plataforma electorales llevadas a iniciativa por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de conocer los vínculos que existieron entre la plataforma y las iniciativas presentadas en la materia, así como la proporción que existió entre lo prometido y lo presentado, haya sido aprobado o no, al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. La idea es advertir el grado de similitud o cercanía existente entre la actividad parlamentaria y las promesas electorales. Con ello, se podrá conocer si existe la correspondencia entre la oferta electoral y las acciones concretas llevadas a efecto en el Congreso de la Unión, y de ahí, presumir la construcción de la representación política democrática de México.

La Plataforma Electoral presentada por el Partido Acción Nacional para las elecciones federales del año 2006, tal como ya se estableció en el cuerpo del presente capítulo, despliega, dentro del punto cinco de su apartado denominado: “Los retos de México”, una serie de consideraciones genéricas en materia político-electoral.

Desafortunadamente resulta complicado elaborar un análisis comparativo detallado entre la plataforma electoral y las iniciativas de reforma planteadas por el Ejecutivo Federal, pues las consideraciones planteadas en la plataforma no permiten establecer puntos de comparación específicos, ya que se trata sólo de consideraciones de carácter genérico que no se centraron en ideas o proyectos claros y definidos sobre los temas que nos ocupan. Las únicas propuestas puntuales relativas a la materia político-electoral que se plantearon en dicha plataforma son las siguientes:

---

<sup>112</sup> El estudio incluye las reformas en materia político-electoral presentadas por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos durante la LX y LXI legislaturas (2006-2012).

- Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas entre los legisladores y sus representados, a través de la elección consecutiva de alcaldes y legisladores;
- Disminuir el número de diputados y senadores; y
- Ampliar los periodos de sesiones.

De forma genérica, se planteó la necesidad de introducir algunos esquemas de democracia participativa; y la obligación de fortalecer los esquemas de relación entre los poderes de la Unión, impulsando con ello condiciones para alcanzar los acuerdos que demandaba la realidad política del país.

- a) Cuadro comparativo entre la Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional para las Elecciones Federales (2006), la Iniciativa de Decreto en materia política (2009) y la reforma en la materia aprobada por el Congreso de la Unión (2012).

<b>Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional. (2006)</b>	<b>Iniciativa de Decreto en materia política. (2009)</b>	<b>Reforma política aprobada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2012)</b>
Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas entre los legisladores y sus representados, a través de la elección consecutiva de alcaldes y legisladores.	Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.	Rechazada.
Disminuir el número de diputados y senadores.	Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última.	Rechazada.
Fortalecer los esquemas de relación entre los poderes de la Unión, impulsando las condiciones para alcanzar los acuerdos que demandaba la realidad política del país.		
	Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta,	Rechazada.

	recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.	
	Incrementar al cuatro por ciento el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro.	Rechazada.
Introducir algunos esquemas de democracia participativa.	Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.	Aprobada.
	Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.	Aprobada.
	Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.	Rechazada.
	Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el congreso no se pronuncie.	Aprobada.
	Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el presupuesto de egresos de la federación y la ley de ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el congreso.	Rechazada.
Ampliar los periodos de sesiones.		

La plataforma electoral del Partido Político Acción Nacional para las elecciones federales del 2006 sólo establece la necesidad de fortalecer los esquemas de relación entre los Poderes de la Unión, impulsando con ello las condiciones para alcanzar los acuerdos que demanda la realidad política del país; sin embargo la Iniciativa de Decreto en materia política presenta propuestas específicas sobre este tema.

La plataforma electoral del Partido Político Acción Nacional para las elecciones federales del 2006 hace referencia textual a “algunos esquemas de democracia participativa”, pero no habla de ninguna propuesta concreta; sin embargo, se considera la posibilidad de establecer el vínculo con los puntos referentes a la iniciativa ciudadana ya las candidaturas independientes presentados en la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos en materia política.

A pesar de las reformas a la Constitución en materia político-electoral, la democracia no ha respondido a las expectativas de los ciudadanos. Al respecto, será necesario fortalecerla y recuperarla a través de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos y mediante acciones que contribuyan a legitimarla. En la teoría, la democracia participativa debe permitir la participación política de construir las decisiones públicas del país. La participación debe ser exclusivamente de carácter electoral para formar el gobierno, sino que debe incidir en las políticas públicas y en los asuntos que son estratégicos para el desarrollo social del país.

México ha presentado una oposición débil y un sistema electoral de partidos que ha sido absorbido por el partido hegemónico. Como resultado de todo eso, se han presentado diversas reformas político-electorales que han permitido avanzar en la materia con el objetivo firme de superar el déficit democrático que tenía nuestro país.. Destacan la reforma de 1977 por iniciar la apertura democrática y la de 1996 por consolidar el sistema electoral.

Por su parte, la reforma electoral de 2007 representó algunos avances en materia de medios de comunicación y de financiamiento. Con las reformas de 2012 y 2014 se ha modificado la Constitución pretendiendo fortalecer la democracia; sin embargo, la última reforma nos lleva de nuevo a la centralización de los procesos electorales, lo que sirve como reflejo del sistema político mexicano que actualmente está tomando caminos centralizadores en diversos sentidos.

#### IV. RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL POR INCUMPLIMIENTO DE LA PLATAFORMA ELECTORAL Y JUICIO POLÍTICO.

##### 1. CONCEPTO Y PROCEDENCIA DE JUICIO POLÍTICO.

El vocablo “juicio” proviene del latín *judicium* y tiene distintas acepciones. Dentro del ámbito procesal, la palabra juicio se refiere al litigio entre partes que concluye con sentencia definitiva, desistimiento del actor, allanamiento del demandado o mediante acuerdo, convenio o avenimiento de ambos cuando esto es posible y lícito. El juicio ha sido concebido como aquella controversia y decisión legítima de una causa que se lleva ante un juez competente que la dirige y decide finalmente emitiendo una sentencia definitiva.

Los elementos del juicio son los siguientes: La disputa de un derecho; las partes que intervienen en el litigio; el Juez como persona ajena a las partes que debe resolver a favor de uno y en contra de otro, dependiendo de las pruebas presentadas; y las leyes y reglas sobre las que se instruye el proceso.

El Juicio Político es el juicio, con independencia de cualquier juicio penal, al que se sujetan ciertos funcionarios públicos,<sup>1</sup> cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>2</sup> Las sanciones impuestas a este tipo de conductas serán de carácter político, sin importar aquellas que puedan imponerse con base en la legislación penal aplicable. En el Juicio Político no se entrega al Congreso, como órgano predominantemente político, la potestad de privar del patrimonio o de la libertad a los servidores públicos,<sup>3</sup> esto con la finalidad de evitar los excesos de la pasión política.<sup>4</sup>

---

1 La fracción I del Artículo 109 Constitucional remite al Artículo 110 de la propia Ley Fundamental que señala claramente quiénes podrán ser sujetos de Juicio Político.

2 Artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3 Funciones o acciones que exigen la imparcialidad de un juez.

4 Velásquez José. “El control de la Administración Pública en México”, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996, Pág. 264.

El Juicio Político no produce una sanción penal o patrimonial por un acto indebido, sino que sanciona al servidor público con la separación de su cargo. Los actos u omisiones en que incurre el funcionario lesionan a la comunidad política, misma que debe ser resarcida mediante la destitución y la inhabilitación temporal para el ejercicio de funciones públicas después de un procedimiento seguido ante un órgano político, sin perjuicio de poner al servidor público a disposición de los jueces ordinarios para establecer las responsabilidades penales a que hubiere lugar.<sup>5</sup>

Algunas corrientes opinan que no debería denominarse juicio porque no se aplica ninguna sanción o castigo al infractor, sino que sólo constituye un correctivo natural para remover al funcionario de su cargo; sin embargo, la doctrina americana ha considerado que ciertamente se trata de un procedimiento mediante el cual se aplica una sanción de esencia política y no penal, donde se impone un castigo a el funcionario, logrando la remoción de su cargo y en ocasiones inhabilitarlo. El Juicio Político es ajeno a la actividad judicial, pues su naturaleza jurídica gira sobre hechos no delictuosos y concluye con la separación e inhabilitación del alto funcionario que ha perdido la confianza pública.

El Juicio Político tiene una jurisdicción especial por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, jurisdicción que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro dentro del lapso que fije la ley. Lo anterior, a efecto de que, si el hecho tuviera señalada otra sanción dentro de la legislación penal vigente, las autoridades comunes lo juzguen y consignen de conformidad. En México, antes de la reforma de 1982, el Juicio Político se construía sobre los entonces denominados "delitos oficiales". Ahora se habla de "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".<sup>6</sup> A través del Juicio Político se tiene la posibilidad de juzgar a los servidores públicos por aquellas acciones u omisiones que afecten el correcto desempeño de la función pública.

---

5 Cfr. Borja, Rodrigo. "Enciclopedia de la Política", 4ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México 2012 Tomo II.

6 Artículo 109, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Juicio Político es un procedimiento político-judicial que sirve para hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes en el sistema republicano de gobierno. Sus antecedentes se remontan al año de 1641 cuando El Parlamento de Inglaterra sometió a juicio, condenó y ejecutó a Thomas W. Stranfford, quien era el ministro del Rey. Este procedimiento se denominó *Impeachment* y se incorporó a las normas y costumbres constitucionales inglesas en 1787, formando parte de la lucha por la supremacía política entre El Parlamento y La Corona. El origen histórico del Juicio Político fue inglés, su estudio teórico francés y su aplicación práctica fue norteamericana.

En los sistemas bicamerales, el Juicio Político se refiere al ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. Sin embargo, el juzgador en esta materia se constituye en un tribunal especial, debido a que la persona sometida a una causa de esta naturaleza dispone de una situación específica que se origina de la inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeña.

El Juicio Político da inicio en la Cámara de Diputados que debe sustanciar el procedimiento del Juicio Político actuando como Órgano Instructor y, cuando ésta encuentra que hay fundamento jurídico suficiente, una comisión de sus miembros formula la acusación, abriéndose así el procedimiento.<sup>7</sup> El funcionario acusado ejerce, por sí o por medio de sus abogados, su derecho de defensa. Después de escuchar a las partes, la Cámara de Senadores se constituye en Jurado de Sentencia, abre la discusión a deliberación de sus miembros y toma una decisión que, si es condenatoria, requiere el voto de una mayoría especial del número de senadores que la integran o de aquellos que concurren.<sup>8</sup>

---

7 La Cámara de Diputados conocerá exclusivamente de las imputaciones de carácter político, no así de las imputaciones de tipo penal.

8 Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, actuando como Órgano Instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia. La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de Juicio Político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Justicia y Derechos Humanos, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de Juicios Políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.



Los principios fundamentales del Juicio Político son: El Principio de Legalidad que tiene por objeto que todos los actos realizados por gobernados y gobernantes estén enfocados a la ley y no contravengan los principios jurídicos establecidos; el Principio de Igualdad que establece que todos los habitantes de la República son iguales ante la ley; y el Principio de Responsabilidad que garantiza que los funcionarios públicos cumplan su deber.<sup>9</sup>

El Juicio Político tiene las siguientes características:

- Se origina por actos u omisiones relacionadas con la función pública que provoquen la pérdida de confianza en un servidor que goce de inmunidad o cuyas funciones públicas tengan relevancia especial;
- La Cámara de Diputados integra secciones encargadas de estudiar y conocer de las acusaciones de carácter político;
- Una vez comprobados los hechos, la Cámara de Diputados debe hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, respetando previamente el derecho de audiencia del servidor público presuntamente responsable;
- El Senado tiene el carácter de tribunal político por la representatividad que la Constitución le asigna mediante sus atribuciones y tiene la obligación de examinar la acusación formulada por la Cámara de Diputados, debiendo ofrecer al servidor público, la posibilidad de argumentar y probar su defensa;
- El fallo del Senado se adopta por mayoría de votos con un quórum constitucional de las dos terceras partes del total de sus miembros.<sup>10</sup> El veredicto es vinculatorio y consiste en la destitución del cargo o la inhabilitación del acusado para desempeñar otras funciones públicas.<sup>11</sup>
- Si el hecho materia del Juicio Político tiene señalada otra pena conforma a la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen, aplicando las sanciones correspondientes.

---

9 Sayeg Helú, Jorge. “El Constitucionalismo Social Mexicano”, Fondo de Cultura Económica, México 1991, Pág. 693.

10 Artículo 110, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Para el caso de los estados de la República, sólo se les comunicará a las legislaturas de las entidades federativas para que procedan conforme a las normas estatales que regulan la responsabilidad pública.

### **A) Legislación aplicable para el Juicio Político.**

El Juicio Político se encuentra regulado en el Título Cuarto Constitucional denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, donde se establece el procedimiento para exigir la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos. El Artículo 108 Constitucional señala los sujetos que serán considerados como servidores públicos. Dicho ordenamiento también establece las causales de procedencia, tanto para el Presidente de la República como para otros funcionarios estatales, municipales y del Distrito Federal, dejando a cargo de las constituciones de los estados de la República la tarea de precisar, en los mismos términos del Artículo 108 de la Ley Fundamental, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios para los efectos de sus responsabilidades.

El Artículo 109 Constitucional determina la competencia del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad. La disposición citada enumera las prevenciones siguientes:

- La improcedencia del Juicio Político por la mera expresión de ideas;
- La imposibilidad para imponer dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta;
- La obligación de perseguir y sancionar en términos de la legislación penal la comisión de delitos por parte de los servidores públicos;
- Los supuestos en los que se aplicarán sanciones de carácter administrativo;
- La obligación de las leyes para determinar los casos en los que se deba sancionar penalmente el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos;
- La facultad ciudadana de presentar elementos de prueba para poder formular la denuncia respecto a las conductas indebidas de los servidores públicos; y
- La referencia específica al Artículo 110 Constitucional para imponer las sanciones, mediante Juicio Político a los servidores públicos señalados en dicho precepto constitucional.

En este orden de ideas, el Artículo 110 de la Ley Fundamental indica quiénes podrán ser sujetos de Juicio Político, las sanciones, el procedimiento que habrá de seguirse tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores en su carácter de Jurado de Sentencia para conocer de la acusación y la afirmación específica acerca de las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras donde se advierta que éstas son inatacables.

Por su parte, el Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone las consideraciones relativas a la Declaración de Procedencia por la comisión de delitos cometidos por ciertos servidores públicos durante el ejercicio de su encargo, estableciendo que la imputación por la comisión del delito podrá continuar su curso cuando el inculpado haya concluido su cargo, pues no se prejuzgan los fundamentos de la imputación. La Ley Fundamental prohíbe llevar a cabo este tipo de procedimiento para el Presidente de la República y señala expresamente que sólo habrá lugar a acusarlo en los términos del Artículo 110 ante la Cámara de Senadores, misma que resolverá con base en la legislación penal aplicable. El Artículo 111 Constitucional también establece cuál será el efecto de la Declaración de Procedencia y dispone ciertas consideraciones respecto a las sanciones penales y económicas que habrán de imponerse al respecto, indicando expresamente que no se requiere de esta figura para las demandas del orden civil.

En este sentido, el Artículo 112 de la Carta Magna dispone que no se requerirá Declaración de Procedencia cuando alguno de los servidores públicos señalados en el párrafo primero del Artículo 111 Constitucional cometa un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo. De igual forma, señala que si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el Artículo 111 Constitucional, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Por otro lado, el Artículo 113 de la Ley Fundamental hace referencia a las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las sanciones y la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares.

Finalmente, el Artículo 114 de la Constitución establece los plazos en que podrá iniciarse el Juicio Político, los periodos en que podrán aplicarse las sanciones correspondientes, los plazos de prescripción por delitos cometidos por cualquier servidor público durante el tiempo del encargo, remitiendo para estos efectos a la ley penal y lo relativo a la prescripción de la responsabilidad administrativa. El Juicio Político o juicio de responsabilidad política es considerado como aquella garantía constitucional que tiene como finalidad principal la contención y sanción de toda violación que se cometa en contra de las disposiciones constitucionales que señalan los límites de la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se compone de cinco títulos, noventa y tres artículos y cuatro artículos transitorios. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.<sup>12</sup> El objeto de la ley es reglamentar lo referente a los sujetos de responsabilidad, sus obligaciones y lo relativo a su registro patrimonial; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolverse mediante Juicio Político, las autoridades competentes y los procedimientos, tanto para aplicar dichas sanciones como para la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.<sup>13</sup>

El Título Primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se compone de un Capítulo Único que contiene las disposiciones generales. El Título Segundo hace referencia a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia y se compone de cuatro capítulos que plantean: Consideraciones respecto a los sujetos, causas de juicio político y sanciones; el Procedimiento en el Juicio Político; el Procedimiento para la Declaración de Procedencia; y las disposiciones comunes para los Capítulos II y III, respectivamente.

---

12 Con la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, el Artículo Segundo Transitorio establece que se derogan los títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

13 Artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Título Tercero denominado “Responsabilidades Administrativas” fue derogado únicamente por lo que respecta al ámbito federal en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002; sin embargo, se compone de dos capítulos en los que se establecen: Los sujetos, las obligaciones del servidor público; y las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas. El Título Cuarto corrió la misma suerte que el Título Tercero y fue derogado por lo que respecta al ámbito federal en la misma fecha que el Título anterior; sin embargo, el Capítulo Único regula el Registro Patrimonial de los Servidores Público. El Título Quinto fue adicionado el 04 de diciembre de 1997 y contiene también un Capítulo Único donde se establecen las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

Por otro lado, el Código Penal Federal dedica su Título Décimo a los denominados “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” y se compone de trece capítulos. En primer lugar, encontramos el Capítulo I, compuesto por tres artículos. El Artículo 212 establece quiénes serán considerados como servidores públicos; sin embargo, el ordenamiento establece que se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en ese Título o el subsiguiente.<sup>14</sup>

El Artículo 213 del Código Penal señala que para la individualización de las sanciones previstas en el Título Décimo, el Juez tomará en cuenta si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

---

<sup>14</sup> Artículo 212, párrafo segundo del Código Penal Federal.

El último artículo de este Capítulo dispone que las penas por los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Los capítulos II, III, III BIS, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del Código Penal Federal establecen las disposiciones específicas relativas a los delitos de Ejercicio indebido de servicio público; Abuso de autoridad; Desaparición forzada de personas; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de Influencia; Cohecho; Cohecho a servidores públicos extranjeros; Peculado; y Enriquecimiento Ilícito, respectivamente. El Capítulo I del Título Decimoprimer del Código Penal contiene las normas respecto a los Delitos cometidos contra la administración de justicia que sean perpetrados por los servidores públicos.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso tienen por objeto establecer la forma en que deben integrarse las comisiones de ambas Cámaras para la sustanciación del procedimiento del Juicio Político.

De forma supletoria, el Artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que en materia de pruebas y procedimientos, serán aplicables las disposiciones, tanto del Código Federal de Procedimientos Penales como del Código Penal Federal.<sup>15</sup>

---

15 Artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

## **B) Procedencia del Juicio Político.**

El Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que será procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados en el Artículo 110 Constitucional redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>16</sup> Por su parte, el Artículo 5, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria hace referencia a los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas Locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia, quienes podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Respecto a las causales de procedencia del Juicio Político, el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reconoce las siguientes:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma, a la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

---

<sup>16</sup> En este sentido, el Artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica que es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el Artículo 5 de la misma Ley redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El párrafo tercero del mismo Artículo establece que los actos u omisiones señalados serán analizados por el Congreso de la Unión con la finalidad de analizar y valorar su existencia y gravedad.<sup>17</sup> En este sentido, las conductas de los servidores públicos pueden constituir delitos y, cuando sea así, se formulará la Declaración de Procedencia a la que alude la propia Ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.<sup>18</sup>

Al respecto, resulta importante señalar que el Artículo 61 de la Constitución dispone que: “Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”, es decir, no serán responsables por las opiniones que emitan porque tienen una función soberana como representantes de la voluntad popular. El pueblo les ha delegado su mandato y, por lo tanto, se da un absoluto respeto a la libertad de expresión. Esta disposición también queda claramente regulada en los párrafos segundo del Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y tercero del Artículo 109 Constitucional, donde se aclara que: “No precede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

El Artículo 9 de la Ley Reglamentaria señala que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia por escrito ante la Cámara de Diputados contra un servidor público por las conductas señaladas en la propia Ley.<sup>19</sup> El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

---

17 Artículo 7, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este Artículo [...].

18 Artículo 7, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [...] Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la Declaración de Procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

19 Artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [...]

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. [...]



### **C) Sujetos que intervienen en el Juicio Político.**

Serán sujetos de Juicio Político, de conformidad con el párrafo primero del Artículo 110 Constitucional y el Artículo 5 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Para el caso de los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, así como los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, la Carta Magna señala que sólo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos del Título Cuarto Constitucional por violaciones graves a la propia Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Cabe señalar que en estos casos, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Por recibir un tratamiento distinto, la clasificación de los servidores públicos que pueden ser sujetos de Juicio Político se divide en tres:

En la primera categoría se encuentran los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los secretarios de Despacho y el Procurador General de la República que son responsables por los delitos comunes faltas u omisiones que cometan durante el tiempo de su encargo, es decir, no quedan excluidos en ningún momento de la responsabilidad en que puedan incurrir.

La segunda categoría se conforma por los gobernadores de los Estados y los diputados locales que son responsables por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales. Estos funcionarios gozan de fuero por infracciones delictuosas a los ordenamientos antes indicados, pero deben ser desaforados de acuerdo a los artículos 109 y 111 de la Constitución para poder ser perseguidos por las autoridades federales.

La tercera categoría, incluye solo al Presidente de la República, quién podrá ser sujeto de Juicio Político exclusivamente por traición a la patria o delitos graves del orden común que haya cometido durante el tiempo de su encargo.<sup>20</sup>

Por lo que se refiere a las autoridades competentes, el Artículo 10, primer párrafo de la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional establece cuáles son los sujetos activos que tienen la encomienda de sustanciar el Juicio Político. La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento relativo al Juicio Político actuando como Órgano Instructor y de Acusación y a la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

El Congreso de la Unión es la autoridad competente para conocer del Juicio Político. La Cámara de Diputados tiene el deber de actuar como Órgano de Acusación y la Cámara de Senadores como Órgano de Sentencia que tendrá a su cargo la obligación de valorar la existencia o gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el Artículo 7 de la Ley reglamentaria con base a lo que establece la Constitución en los artículos 110, párrafos cuarto, quinto y sexto; 74, fracción V, párrafo primero y segundo; y 76, fracción VII.

---

<sup>20</sup> Artículo 108, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los párrafos cuarto, quinto y sexto del Artículo 110 Constitucional establecen lo siguiente:

“Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”.

Por su parte, el Artículo 74 de la Ley Fundamental establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre las que destaca:

- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Son facultades exclusivas del Senado de conformidad con el Artículo 76 Constitucional:

- VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad de ambas cámaras para conocer del Juicio Político como autoridades competentes, ya que la Cámara de Diputados representa la voluntad del pueblo y la de Senadores es un cuerpo eminentemente político y capacitado para juzgar cuestiones del mismo carácter. Por ello, al momento de juzgar a un funcionario sobre la posible responsabilidad en que ha incurrido, se tiene la posibilidad de hacer valer los intereses trasgredidos tanto de la comunidad como de los Estados.

Cuando las acciones u omisiones de algún funcionario se ajusten a las conductas señaladas por el Artículo 7 de la Ley reglamentaria es necesaria la intervención de las dos cámaras.

Los diputados intervienen como Órgano Instructor y de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.<sup>21</sup> La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento del Juicio Político por medio de la Comisión Jurisdiccional <sup>22</sup>, que al tener un carácter ordinario y jurisdiccional, tiene la facultad de solicitar información a las dependencias públicas y celebrar las entrevistas correspondientes con los servidores públicos para llevar a cabo el juicio. De igual forma, el Artículo 85 de Ley Orgánica del Congreso establece que la Cámara de Senadores también contará con una Comisión Jurisdiccional que intervendrá en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos en los términos de ley. <sup>23</sup>

---

21 MORENO DÍAZ, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", 13ª. Editorial Porrúa, México 1996, Pág. 520.

22 Artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.

[...]

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

23 Artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

a. [...]

b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

c. [...]

#### **D) Procedimiento del Juicio Político.**

El procedimiento del Juicio Político se encuentra regulado por los artículos 9 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respetando en algunos de los elementos ahí contenidos, la garantía de audiencia que consagra el Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>24</sup> y la publicidad de actuaciones del Artículo 41 del primer ordenamiento mencionado.<sup>25</sup>

Tal como se estableció, el procedimiento del Juicio Político sólo podrá iniciarse mientras el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones, según lo indica el Artículo 114, párrafo primero Constitucional y el Artículo 9, párrafo cuarto de la Ley Reglamentaria en la materia. Por lo tanto, después del año posterior a la terminación del encargo, la responsabilidad del funcionario por delitos y faltas oficiales se exigirá ante los tribunales ordinarios. Durante la licencia del alto funcionario no es posible exigirle responsabilidad por delitos oficiales, siendo responsable exclusivamente por la comisión de delitos comunes, debido a que para cometer un delito de carácter político es necesario que se encuentre en ejercicio de sus funciones.<sup>26</sup> Si en este tiempo se le pretende encausar por un delito oficial, de acuerdo al principio de que el fuero protege la función desempeñada, la autoridad competente para conocer de esa situación sería la justicia ordinaria, ya que si la función está suspendida, también lo está el fuero que lo protege.

---

24 Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

25 Artículo 41 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el juicio político al que se refiere esta Ley, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.

26 No obstante, es indispensable la interposición del juicio político para enjuiciar por delitos oficiales a un alto funcionario con licencia que haya o no regresado a su empleo, cargo o comisión porque si el juez común aplicara la pena de destitución, la competencia exclusiva del Senado constituido en Gran Jurado para emitir sentencias al respecto, sería inoperante.

a) Denuncia.

La denuncia es el acto “mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal”.<sup>27</sup>

El párrafo cuarto del Artículo 109 Constitucional y el párrafo primero del Artículo 9 de la Ley reglamentaria en la materia consideran a la denuncia como aquella acción popular que se le otorga a cualquier ciudadano para tener la posibilidad de formular la denuncia de responsabilidad por medio de la presentación de pruebas documentales que apoyen o soporten su dicho.<sup>28</sup> La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el Artículo 7 de la misma Ley.

Cuando se trate de gobernadores de los Estados, diputados de las legislaturas locales y magistrados de los tribunales de justicia locales, el mismo párrafo del Artículo 9 de la Ley establece que los ciudadanos tendrán la facultad de formular la denuncia mencionada, pero sólo para el caso de violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, tal como lo señala el Artículo 5 de la Ley Reglamentaria.

---

27 De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. “Diccionario de Derecho”, 20ª edición, Editorial Porrúa, México 1997, Pág. 223.

28 Artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

[...]

[...]

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.<sup>29</sup> El inciso a) del Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena que “el escrito de denuncia, junto con las pruebas, deberán presentarse ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación”. Esta situación tiene por objeto evitar que se presenten denuncias infundadas o calumniosas que puedan alterar las funciones del servidor público. Por tal motivo, las denuncias anónimas no producen efecto jurídico alguno y, en el caso de que el denunciante no lograre probar los elementos de su denuncia, podrá incurrir en un acto delictuoso.<sup>30</sup>

El procedimiento del Juicio Político se puede dividir en dos etapas: La primera ante la Cámara de Diputados y la segunda ante la Cámara de Senadores. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, actuando como órgano instructor y de acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.<sup>31</sup>

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de Juicio Político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.<sup>32</sup> Dichas comisiones, al momento de instalarse, designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II denominado “Procedimiento en el Juicio Político” de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>33</sup>

---

29 Artículo 9, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

30 Artículo 9, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

31 Artículo 10, párrafo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

32 Las tres comisiones mencionadas son de carácter ordinario, según lo establece el Artículo 39, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

33 Artículo 10, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte, el Artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece las comisiones ordinarias que se establecen en ese artículo desarrollarán las tareas específicas que en cada caso se señalan y, específicamente en el numeral 5 determina que:

“La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos”.

El Artículo 11 de la Ley Reglamentaria dispone que “al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la instalación de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos de referencia. Una vez aprobada dicha propuesta, se designarán 4 integrantes de cada una de las comisiones por cada Cámara para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y sostengan la acusación ante la Sección de Enjuiciamiento del Senado. Las vacantes en la Sección de cada Cámara, serán cubiertas por designación de la Gran Comisión.”<sup>34</sup>

Una vez ratificada la denuncia durante el plazo fijado, la Secretaría General de la Cámara de Diputados la turnará a las comisiones para la tramitación correspondiente.<sup>35</sup> La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar:

---

34 La Gran Comisión designará a quiénes habrán de ocupar las vacantes de la Sección, eligiendo de entre los miembros de las Comisiones respectivas, tal como lo establece el último párrafo del Artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

35 Al respecto, cabe señalar que si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena, la Secretaría General de la Cámara de Diputados ordenará su traducción inmediata al español y lo turnará conforme al procedimiento establecido de acuerdo al inciso b) del Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



- Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos del Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Si la denuncia contiene los elementos de prueba suficientes que justifiquen que la conducta atribuida se ajusta a las conductas del Artículo 7 de la Ley; y
- Si los elementos de prueba presentados permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento.<sup>36</sup>

En caso contrario, la Subcomisión desechará de plano la denuncia, aunque vale la pena señalar que de acuerdo al párrafo segundo del inciso c) del Artículo 12 de la Ley Reglamentaria en la materia, si hubiera pruebas supervivientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas. El inciso d) del Artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las comisiones o a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones. Si la Subcomisión declara procedente la denuncia, será remitida al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.<sup>37</sup>

El Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que la Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta motivo de la denuncia, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Al terminar las diligencias, la Sección informará al denunciado dentro de los tres días naturales siguientes a su ratificación, haciéndole saber acerca de su garantía de defensa y que deberá comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

---

<sup>36</sup> Artículo 12, inciso c) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>37</sup> Artículo 12, inciso e) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Posteriormente, la Sección Instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales para recibir las pruebas que ofrezcan ambas partes, así como las que la propia Sección estime necesarias.<sup>38</sup> Este plazo podrá ampliarse, pero sólo en la medida de lo estrictamente necesario<sup>39</sup> y la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechando las que a su juicio sean improcedentes.<sup>40</sup>

Cerrada la fase de Instrucción, el Artículo 15 de la Ley dispone que el expediente se ponga a la vista de las partes por un plazo de tres días naturales para cada una con la finalidad de que se formulen los alegatos necesarios, mismos que deberán presentarse por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. Una vez cerrado el período de alegatos, la Sección Instructora procederá a la formulación de las conclusiones que deberán estar fundadas y motivadas con base al expediente y a las constancias del procedimiento.<sup>41</sup>

En este punto del procedimiento, el Artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé dos supuestos:

- Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora propondrán que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento; y
- Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones indicarán que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia, acreditándose la responsabilidad del encausado y señalando la sanción que deba imponerse.

---

38 Se consideran partes en este proceso: El denunciante y el servidor público.

39 La ampliación del plazo sólo se da si no hubiera sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente o si fuera preciso allegarse otras.

40 Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

41 La Sección Instructora debe analizar clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hacer las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento, tal como lo establece el Artículo 16 de la Ley Reglamentaria.

En caso de ser aprobadas las conclusiones, para los efectos legales respectivos, se enviará la declaración con carácter de acusación a la Cámara de Senadores, asentándose las conclusiones y las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Una vez emitidas las conclusiones, la Sección Instructora deberá entregarlas a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara, dentro de los tres días naturales siguientes deberá reunirse para resolver sobre la imputación.<sup>42</sup> Se citará al denunciante y al servidor público denunciado para que aleguen lo que convenga a sus derechos.<sup>43</sup>

La Sección Instructora contará con sesenta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia para practicar todas las diligencias, formular sus conclusiones y entregarlas a los secretarios de la Cámara, salvo que por causa razonable y fundada estuviere impedida para hacerlo. En ese caso, la Sección está facultada para solicitar a la Cámara que se amplíe el plazo para perfeccionar la Instrucción,<sup>44</sup> pero la ampliación de este período no podrá ser mayor a quince días.<sup>45</sup>

El pronunciamiento de responsabilidad inicia cuando la Cámara de Diputados se constituye en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. La Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales con los puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la Sección Instructora y se concederá la palabra a ambas partes para que aleguen lo que a su derecho convenga. El denunciante y el acusado podrán replicar y posteriormente deberán retirarse para discutir y a votar, por la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.<sup>46</sup>

---

42 Los secretarios harán saber esta situación al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, tal como lo establece el Artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

43 Artículo 18. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

44 Artículo 19. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

45 Los plazos a que se refiere este artículo se refieren al período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

46 Artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo al Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Cámara de Diputados puede resolver en dos sentidos:

- Si no procede la acusación, el funcionario continuará en el ejercicio de su cargo.
- Si se pronuncia la culpabilidad del funcionario, éste será puesto a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se enviará la acusación, estableciéndose una comisión de tres diputados para que sustenten la resolución ante el Senado.

El procedimiento ante el Senado consta de las siguientes etapas:

- Alegatos:
- Conclusiones; y
- Resolución de la Cámara.

El primero, inicia cuando la Cámara de Senadores recibe la acusación y la turna a la Sección de Enjuiciamiento para que emplace a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten por escrito los alegatos correspondientes dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

El segundo, comienza cuando la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formula sus conclusiones tomando en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes. La Sección de Enjuiciamiento, si lo estima conveniente o a solicitud de los interesados, podrá escuchar directamente a la Comisión acusadora, al acusado y a su defensor y disponer, si lo considera pertinente, la práctica de otras diligencias para integrar sus propias conclusiones, debiendo entregarlas a la Secretaría de la Cámara de Senadores.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Artículos 22 y 23, párrafo primero, segundo y tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El tercero, empieza cuando la Secretaría de la Cámara recibe las conclusiones y su Presidente anuncia que ésta se constituirá en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes.<sup>48</sup> La Secretaría procede a citar a la Comisión de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor para llevar a cabo la audiencia, donde el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, concediéndosele la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y a su defensor.

Posteriormente, deberán retirarse tanto el servidor público como su defensor. Los diputados permanecerán en la sesión para discutir, votar las conclusiones y aprobar los puntos de acuerdo. El Presidente hará la declaratoria que corresponda,<sup>49</sup> pero la sentencia deberá ser aprobada por dos terceras partes de los Senadores presentes en la sesión. La resolución o decisión final puede absolver o condenar y se determinará, en caso necesario, la pena correspondiente, siendo estas resoluciones inatacables, es decir, no admiten recurso alguno.

Posteriormente, las declaraciones o resoluciones aprobadas se deben comunicar a la Cámara a la que pertenezca el acusado; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se trata de algún integrante del Poder Judicial de la Federación y al Ejecutivo Federal para su conocimiento, efectos legales y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, pero si la declaratoria de las Cámaras se refiere a gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, exclusivamente se hará la notificación correspondiente a la legislatura local respectiva.<sup>50</sup>

Para todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas por la Ley, el Artículo 45 de la misma considera supletorios al Código Federal de Procedimientos Penales y al Código Penal Federal.

---

<sup>48</sup> Artículo 24, último párrafo. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>49</sup> Artículo 24, numerales 1, 2 y 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>50</sup> Artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **E) Sanciones y repercusiones del Juicio Político.**

El párrafo tercero del Artículo 110 Constitucional establece que las sanciones para el Juicio Político consistirán en la destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Al respecto, el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

La Ley es muy clara al indicar que se pueden imponer ambas sanciones a consecuencia de una resolución condenatoria, pues una sanción no es excluyente de la otra y aún en el caso de la destitución, existe la posibilidad de imponer al condenado la inhabilitación para el ejercicio de cargos en el servicio público, es decir, la sanción puede consistir en la privación del cargo que ocupa el alto funcionario acusado y también en su inhabilitación para obtener otro cargo de naturaleza pública.

La destitución, procede del vocablo destituir, que a su vez proviene del latín *destituere* y se entiende como “separar a alguien del cargo que ejerce”,<sup>51</sup> en este caso, se refiere a “la separación del cargo o empleo impuesta por una autoridad”.<sup>52</sup> Por su parte, inhabilitar se define como “declarar a alguien inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos”. De Pina explica la inhabilitación como “una sanción accesoria impuesta a determinados delitos que priva, a quienes los cometen, del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia”.<sup>53</sup>

---

51 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001 (<http://lema.rae.es/drae/?val=destituir>) y (<http://lema.rae.es/drae/?val=inhabilitar>)

52 De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. “Op. Cit”, Pág. 246.

53 Ibídem, Pág. 321.

El párrafo quinto del Artículo 9 de la Ley Reglamentaria en la materia establece que las sanciones se aplicarán “en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento”.

El párrafo quinto del Artículo 110 Constitucional faculta a la Cámara de Senadores para que, erigida en Jurado de Sentencia, pueda aplicar la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.<sup>54</sup> Es importante señalar que la Carta Magna dispone que las declaraciones y resoluciones, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores son inatacables.<sup>55</sup> Por lo tanto, resulta improcedente el Juicio de Amparo.<sup>56</sup> En este sentido, en una controversia constitucional no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento de Juicio Político; sin embargo, sí se podrá conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones que se lleguen a dictar en el mismo, hasta en tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.<sup>57</sup>

---

54 En caso de que el funcionario haya dejado de serlo por haber expirado su encargo, la motivación política de la competencia del Senado pierde su razón de ser, quedando éste último en imposibilidad de aplicar la pena específica que le señala la Constitución, es decir, la privación del puesto a quien ya lo dejó de manera definitiva.

55 Artículo 110, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56 Tesis: I.17o.A.3 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 1762.

**JUICIO POLÍTICO. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS ACTOS REALIZADOS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, AUN LOS DE CARÁCTER NEGATIVO U OMISIVO.**

El procedimiento previsto para la declaración de procedencia es básicamente el mismo que el del juicio político, puesto que ambos se encuentran establecidos en el mismo ordenamiento secundario y comparten el mismo fundamento constitucional de inatacabilidad previsto en el artículo 110 de la Carta Magna, de modo que, tratándose de juicio político, son inatacables tanto la última resolución como todos aquellos actos y declaraciones que en el procedimiento relativo emitan las Cámaras del Congreso de la Unión. Por ello, cuando el denunciante de juicio político reclama en el juicio de amparo, la omisión de emitir el acuerdo que debe recaer a la presentación de la denuncia, debe considerarse que esa omisión es inatacable y, por tanto, que el juicio de garantías es improcedente, pues el procedimiento de juicio político inicia con la presentación de la denuncia, de acuerdo con el artículo 12, inciso a), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que el acto reclamado, aun siendo una omisión, ocurre dentro del procedimiento de juicio político.

**DÉCIMO SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Queja (improcedencia) 12/2006. Director de Servicios Legales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Germán Eduardo Baltazar Robles. Secretaria: Liliana Poblete Ríos.

57 Tesis: 1a. LI/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXI, Junio de 2005, Pág. 648.

El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados están facultados por la Constitución para que, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expidan las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.<sup>58</sup>

Cuando un servidor público es destituido de su cargo como consecuencia del Juicio Político, además de ser sancionado, se le considerará implícitamente indigno para seguir ostentando la representación que conlleva su cargo, por lo que una vez que se decida su sanción con motivo del Juicio Político, puede ser puesto a disposición de las autoridades judiciales para sujetarse al procedimiento ordinario y ser juzgado por los delitos comunes que hubiese cometido.

Derivado de lo anterior, cuando se presenta la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, la fracción II del Artículo 109 Constitucional ordena que ésta será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal [...]. Al respecto, el Senado, en su carácter de Tribunal Especial, no conoce de la responsabilidad penal del acusado, sino únicamente del aspecto político, es decir, de la destitución y/o inhabilitación del funcionario una vez que ha emitido sentencia condenatoria, dejando a un lado la responsabilidad penal del individuo como miembro de una comunidad.

---

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS.

El procedimiento de juicio político es una institución fundamental del orden jurídico mexicano, pues deriva de los principios básicos que definen la estructura política del Estado Mexicano, ya que se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 110), que tiende a proteger y hacer efectivas las disposiciones constitucionales, pues su finalidad es sancionar con la destitución o la inhabilitación, a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones hayan realizado actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este sentido, en una controversia constitucional no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento de juicio político, ya que se actualiza una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia, en tanto que se trata de una institución fundamental del orden jurídico mexicano; sin embargo, sí se podrá conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones que se lleguen a dictar en el mismo, hasta en tanto, la Suprema Corte resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Recurso de reclamación 71/2005, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 106/2004. Poder Legislativo del Estado de Morelos. 20 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

58 Artículo 109, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



El párrafo tercero del Artículo 109 Constitucional dispone que serán las leyes quienes determinen los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. En este sentido, la Constitución establece que serán las leyes penales las que sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

La fracción III del Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las sanciones de carácter administrativo se aplicarán a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En términos generales, los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.<sup>59</sup>

a) Repercusiones del Juicio Político.

El Juicio Político afecta la esfera jurídica del servidor público que ha sido enjuiciado por haberse encontrado responsable de alguno de los supuestos que la Ley Reglamentaria en la materia marca como causales de procedencia del juicio señalado. Por lo tanto, el sistema jurídico mexicano prevé la necesidad de establecer los dos tipos de repercusiones del juicio político que se clasifican de la siguiente manera:

---

<sup>59</sup> Artículo 109, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Repercusiones políticas.

Las sanciones del Juicio Político producen desprestigio y descrédito del servidor público. Se afecta considerablemente la imagen del funcionario enjuiciado, pues se le exhibe ante la sociedad, denostándose con ello su incapacidad para ocupar el cargo de carácter público que venía desempeñando. El funcionario público que resulte responsable de los hechos u omisiones de las que se le acusó de conformidad con las causales establecidas en la legislación vigente, será considerado incompetente para desempeñar el cargo que venía ocupando. La repercusión política consiste en que los ciudadanos conozcan de las acusaciones y pierdan la confianza en la persona que utilizó al servicio público para beneficio personal, olvidando que el empleo, cargo o comisión asignado, le fue conferido con la finalidad de que velar por los intereses colectivos de la población.

- Repercusiones administrativas.

A pesar de que el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos denominado “Responsabilidades Administrativas” fue derogado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, cabe hacer mención que el Artículo 52 del Capítulo II que lleva por nombre “Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas” reconoce que las sanciones por faltas administrativas consistirán en: I.- Apercibimiento privado o público; II.- Amonestación privada o pública; III.- Suspensión; IV.- Destitución del puesto; V.- Sanción económica; e VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Al respecto, las sanciones aplicables para el juicio político sólo prevén la destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión, pudiendo ser esta última temporal o definitiva, pero en ningún momento se establece como sanción el resarcimiento de los daños causados por los actos u omisiones del servidor público en el ejercicio de sus funciones. Por esta razón, no es posible considerar a las sanciones aplicables con otro carácter que no sea el administrativo.

## **F) Fuero Constitucional y Declaración de Procedencia.**

La palabra fuero como término jurídico tiene distintos significados o acepciones: Primero, como el ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones, es decir, el término se aplica a los tribunales que imparten justicia y puede, en este caso, denotar una situación limitada de competencia o jurisdicción entre dos órganos o tribunales. En este sentido, se emplea como fuero federal, refiriéndose a los tribunales federales o como fuero común cuando hace alusión a los tribunales de carácter local.<sup>60</sup>

Otra de las acepciones es la que concibe al fuero como una carta de privilegios, exenciones, concesiones de gracias, mercedes, dádivas y libertades. También puede significar un conjunto de usos o costumbres jurídicas de observancia obligatoria o la compilación de leyes o disposiciones jurídicas.<sup>61</sup>

El Artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

La disposición prohíbe la existencia de los fueros personales o subjetivos, entendiendo a éstos como un “conjunto de privilegios y prerrogativas que se acuerdan a favor de una o varias personas determinadas”.

---

<sup>60</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, Pág. 172.

<sup>61</sup> Ibídem.

Dichos privilegios se establecen *intuitu personae*, es decir, atendiendo a la calidad del sujeto mismo y terminan en el momento del fallecimiento del benefactor.<sup>62</sup> Las autoridades, por su parte, tienen la obligación de hacer caso omiso a esta clase de fueros en razón de que lo prohíbe la propia Constitución, pero si no lo hicieran, estaríamos ante la presencia de una violación a la garantía de igualdad que consagra la Ley Fundamental.

Por otro lado, desde un ámbito material u objetivo, el fuero se refiere a las circunstancias, fenómenos o elementos trascendentes e independientes de una persona. En este sentido, el fuero se entiende como una prerrogativa o ventaja que puede implicar desigualdad jurídica y se transforma en una “situación de competencia jurisdiccional que se determina por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio como el caso de ciertos altos funcionarios que gozan de inmunidad en determinados casos cuando quedan excluidos de la jurisdicción común en materia penal, mientras no sean desaforados mediante el procedimiento correspondiente”.<sup>63</sup>

Por lo tanto, el fuero que establece la Constitución no se entiende como una protección a un grupo determinado de personas, pero “tampoco tiene por objeto instituir un privilegio a favor de un funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino que su finalidad es proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza”.<sup>64</sup>

El Artículo 111 Constitucional menciona quiénes son las personas que gozan de fuero. En primer lugar, encontramos a los diputados y senadores que, de acuerdo al Artículo 61 Constitucional, son inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvénidos por ellas, es decir, gozan del fuero que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

62 *Ibíd.*

63 *Ídem*, Pág. 173.

64 Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 28ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 560.

De esta manera, los legisladores tienen todo el derecho de criticar las actividades de los miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de quienes, de una forma u otra, tengan algo que ver con la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y pueden hacerlo también sobre la actividad de cualquier ciudadano que, desde su punto de vista, obre en contra de los derechos sociales, políticos, económicos o humanos de los mexicanos.

Los diputados y senadores son responsables por los delitos, faltas u omisiones que cometan durante el ejercicio de su encargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción de éstos a la acción de los tribunales comunes.

El Artículo 12, inciso 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: “El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, velará por salvaguardar el fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad de los recintos parlamentarios donde se reúnan a sesionar [...]”. Cualquier fuerza pública está impedida para acceder a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente, según corresponda, pero si no existiera autorización y se presentara la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza abandone el recinto.

El Artículo 111 Constitucional menciona que también gozan de fuero los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

Dichos funcionarios gozan de fuero, es decir, no podrán ser procesados penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo y, en esos casos, la Declaración de Procedencia es el único medio para remover ese obstáculo constitucional.

El fuero constitucional se concibe bajo dos aspectos: Fuero como inmunidad procesal y fuero como no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias o locales. Ambos fueros operan de manera distinta en lo que se refiere a los efectos jurídicos y en lo que concierne a los funcionarios que gozan de él.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también reglamenta la Declaración de Procedencia, cuyo propósito es eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario quede sometido a la jurisdicción de los tribunales que deban procesarlo por el delito común del que haya sido acusado. Se considera como el acto del Congreso por el cual, después de juzgar la conducta oficial de un servidor público, lo pone a disposición de los tribunales de justicia para el juzgamiento de su responsabilidad penal por los delitos que hubiere cometido en el ejercicio de su encargo.

El desafuero consiste en el hecho de privar del fuero a ciertos funcionarios que gozan de esta prerrogativa cuando están en ejercicio de su cargo, a fin de que prospere la responsabilidad del servidor público. Cuando un funcionario público se encuentra bajo licencia,<sup>65</sup> el fuero se suspende, pero no se renuncia a él porque éste último es irrenunciable y únicamente desaparece cuando ya no se está en ejercicio de las funciones públicas, es decir, cuando ya no puede cometer delitos oficiales, sino exclusivamente del orden común, ya sean federales o locales. El desafuero se ha instituido para preservar la división, equilibrio e independencia de los poderes del Estado. La razón de ser del desafuero es impedir que, por medio del arbitrio del enjuiciamiento, la función judicial someta a los otros poderes.

---

<sup>65</sup> La licencia se refiere a la separación del cargo, sin renunciar a él.

En virtud de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el desafuero cambió su denominación a “Declaración de Procedencia”, aunque la institución subsiste. Actualmente, esta figura, sin utilizar más el término desafuero, se constituye en el procedimiento, a través del cual, se autoriza o rechaza por mandato constitucional, la prosecución de un procedimiento penal en contra de un alto funcionario de la Federación de los contemplados en el Artículo 111 de la Ley Fundamental, por la comisión de un delito, situación que subsiste sólo hasta que no se emita la citada Declaración de Procedencia; o hasta que concluya el encargo público respectivo.<sup>66</sup> Su fundamento constitucional se encuentra en el Artículo 111 de la Ley Fundamental.

La Declaración de Procedencia es el proceso unicameral seguido ante el Congreso de la Unión en el que la Cámara de Diputados, a fin de garantizar la rapidez y eficiencia políticas, realiza la acusación si ha o no lugar a la formación de causa para el caso de que alguno de los servidores públicos señalados en el Artículo 111 Constitucional cometa un delito de carácter penal y el fuero represente un obstáculo para que lo juzgue la justicia ordinaria a través de sus propios tribunales. Al respecto, el Artículo 74, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Diputados para declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en la comisión de un delito en los términos del artículo citado.<sup>67</sup>

---

66 Artículo 111. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

[...]

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

[...]

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

[...]

<sup>67</sup> Artículo 74, fracción V, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Como ya se mencionó, la función de la Cámara consiste en eliminar el fuero que se presenta como un impedimento para que el servidor público sea juzgado ordinariamente. La Cámara no prejuzga, su función se limita a eliminar el impedimento que representa el fuero, pues el servidor público, una vez desaforado, se pone a disposición de la justicia ordinaria.

El Artículo 25 de la Ley ordena que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos del primer párrafo del Artículo 111 de la Constitución, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo relativo al Juicio Político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente o no.

La Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles,<sup>68</sup> pero si fuera necesario disponer de más tiempo, se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al Juicio Político.<sup>69</sup> Tratándose de delitos comunes, la “Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo, o no, el acto indispensable para que el acusado quede sujeto a la potestad judicial común.

---

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

68 Artículo 25, párrafo tercero. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

69 Artículo 14, párrafo segundo. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el Servidor Público, así como las que la propia Sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.



El acto consiste en separarlo de su encargo, siendo éste el único medio para suspender el fuero. El acto de la Cámara de Diputados, si ésta resuelve en sentido afirmativo es separar al funcionario de su encargo, no es por tanto un acto jurisdiccional, sino simplemente administrativo”.<sup>70</sup>

El párrafo segundo del Artículo 25 de la Ley Reglamentaria en la materia señala que si a juicio de la Sección Instructora la imputación fuera improcedente, ésta lo hará saber de inmediato a la Cámara de Diputados para que resuelva si se continúa o desecha la acusación, sin perjuicio de reanudar el procedimiento posteriormente si aparecen motivos que lo justifiquen.

Ya que se ha dado cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiera depositado el dictamen. Lo anterior se le hace saber al inculpado y a su defensor, al denunciante, al querellante o al Ministerio Público.<sup>71</sup>

Por otro lado, si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.<sup>72</sup> En otras palabras, si la resolución de la Cámara de Diputados fuera negativa se suspenderá todo procedimiento posterior mientras perdure el fuero, pero tal declaración no será impedimento para que se proceda contra el servidor público inculpado y el procedimiento continúe cuando éste haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

---

70 Arroyo Herrera, Juan Francisco. “Régimen Jurídico del Servidor Público”, Editorial Porrúa, México 1995, pp. 96-97.

71 Artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

72 Artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto, cabe señalar que la no Declaración de Procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor deje el cargo público que venía desempeñando.

Las resoluciones aprobadas por la Cámara de Diputados se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el inculcado, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trate de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal y al Ejecutivo Federal para su conocimiento, efectos legales y para la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación.<sup>73</sup> El párrafo segundo del Artículo 28 de la Ley Reglamentaria indica que para el caso de los gobernadores, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados, a quienes se les hubiera atribuido la comisión de delitos federales, la Declaración de Procedencia que dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislaturas locales para que procedan como corresponda y, en su caso, pongan al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

Cuando se siga proceso penal a un servidor público sin haberse satisfecho el procedimiento citado anteriormente, la Secretaría de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa para que suspenda el procedimiento mientras se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.<sup>74</sup>

La Declaración de Procedencia es un procedimiento similar al del Juicio Político en su primera instancia y es frecuente que se confundan, pero la naturaleza jurídica del Juicio de Procedencia y del Juicio Político es distinta, pues se trata de solicitudes diferentes.<sup>75</sup>

---

73 Artículo 44, párrafo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

74 Artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

75 Tesis: P./J. 38/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo: III, Junio de 1996, Pág. 387.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al Juicio Político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El

Finalmente, cabe señalar que la controversia constitucional es improcedente contra actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizados dentro del procedimiento de Declaración de Procedencia (desafuero).<sup>76</sup> El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que los actos dictados durante el procedimiento de Declaración de Procedencia son inatacables a través del juicio de garantías, dada su naturaleza y finalidad; criterio que resulta aplicable a las controversias constitucionales, aunado a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 111, sexto párrafo, establece tajante y contundentemente que los actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en este caso, realizados dentro de tal procedimiento son inatacables, lo que significa que son definitivos y no pueden ser cuestionados en controversia constitucional o en cualquier otra vía.

---

resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé, que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado Servidor Público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

[...]

76 Tesis: P. LXVII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XX, Diciembre de 2004, Pág. 1118.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO).**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 101/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 7, con el rubro: "DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA, DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO.", estableció que los actos dictados durante el procedimiento de declaración de procedencia son inatacables a través del juicio de garantías, dada su naturaleza y finalidad; criterio que resulta aplicable a las controversias constitucionales, aunado a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 111, sexto párrafo, establece tajante y contundentemente que los actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en este caso, realizados dentro de tal procedimiento son inatacables, lo que significa que son definitivos y no pueden ser cuestionados en controversia constitucional o en cualquier otra vía; inatacabilidad que no es exclusiva de la resolución que al final del procedimiento tome la Cámara de Diputados, sino en general de los actos realizados en él.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

## 2. RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL.

### A) Análisis histórico de la Responsabilidad del Presidente.

El Sistema de Responsabilidades para el Presidente de la República surge con la aparición del Juicio de Residencia que se llevaba a cabo en la Nueva España y se ha desarrollado a lo largo de la historia hasta el proceso constitucional actual. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814 establecía que los integrantes del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia y los fiscales letrados, quedaban sujetos al Juicio de Residencia, pero únicamente durante el ejercicio de su encargo y sólo podían ser acusados por los delitos señalados para los diputados y por detención arbitraria.<sup>77</sup>

Por su parte, la Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824 establecía que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado ante cualquiera de las cámaras por los delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma de gobierno establecida, cohecho, soborno o por actos que impidieran a las cámaras el uso de las facultades señaladas en la ley. Dichas acusaciones sólo podían formularse durante el ejercicio del encargo o dentro de un año después, contado a partir de que el Presidente cesara en sus funciones, así como por cualquier otro acto que fuera cometido en el tiempo de su empleo, pero transcurrido un año después de su separación se entendía prescrita la acción penal para todos los delitos.<sup>78</sup>

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se encuentra el origen del sistema que actualmente rige para juzgar a los altos funcionarios, pues en ellas se disponía que “en los delitos comunes, no se podría intentar acusación contra el Presidente de la República, ni contra los senadores, sino ante la Cámara de Diputados”.<sup>79</sup>

---

77 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, Pág. 98.

78 Ibídem.

79 Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. “Derecho Constitucional”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, Págs. 694-695.

Los proyectos de 1842, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 <sup>80</sup> y el Acta de Reformas Constitucionales del 21 de mayo de 1847 no presentaron reformas importantes respecto a los fueros existentes y éstos continuaron rigiendo de acuerdo con los intereses de las facciones que se disputaron el poder. <sup>81</sup>

La Constitución de 1857 consagró el fuero constitucional para los altos funcionarios por los delitos comunes y oficiales que cometieran en el ejercicio de su encargo. También era aplicable al Presidente, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. <sup>82</sup> Dicha Constitución era más estricta que la actual, pero a consecuencia de las constantes violaciones a la Constitución y a la libertad electoral que cometían los titulares del Ejecutivo fue preciso eliminar esas causales de responsabilidad de la Constitución, ocasionándose con ello un retraso para la democracia en nuestro país. <sup>83</sup>

Las disposiciones de la Constitución de 1857 son las que más se acercan a lo que requiere el país actualmente, pues al hacer responsable al Presidente de la República por las violaciones a la Constitución y por los ataques a la libertad electoral, se disminuiría sin duda el exceso de poder del Titular del Ejecutivo, siendo posible someterlo a Juicio Político para hacerlo responsable por los actos u omisiones en que pudiera incurrir. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que rige actualmente no introdujo modificaciones al sistema para juzgar a los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes o por los delitos oficiales cometidos en el tiempo de ejercicio del encargo. En este sentido, resultaría jurídica y políticamente conveniente restablecer la tradición de la Constitución de 1857, especificando los delitos por los que puede ser acusado el Presidente durante su encargo. <sup>84</sup>

---

80 *Ibídem*, Pág. 696.

81 González de la Vega, René. “Reflexiones sobre el Derecho Mexicano”, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988, Pág. 55.

82 Artículo 108 de la Constitución de 1857 en Martínez Báez, Antonio. “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones”, Tomo X, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México 1967, Pág. 542.

83 *Ibídem*, Pág. 542.

84 *Ibídem*, Pág. 542

El Diputado Constituyente Elíseo Céspedes <sup>85</sup> propuso que se agregara un artículo referente a los delitos que puede cometer el Presidente de la República durante el ejercicio de su encargo al violar la Constitución, considerando que al ser un ciudadano igual a todos, también debía hacersele responsable por tales acciones y onisiones, pero el artículo fue puesto a votación y la proposición fue desechada. <sup>86</sup>

En los países totalitarios rige la irresponsabilidad del Presidente, pero en las democracias donde se predica la igualdad ante la ley, esta situación sólo se justificaría por los males que se causarían al país al dejar el gobierno sin mandatario, y por ello, se ha considerado conveniente conservarlo y sujetar al Presidente de la República a un sistema de enjuiciamiento especial en el que sólo los altos cuerpos políticos de la Nación sean los encargados de privarlo de su cargo y sólo en casos excepcionalmente graves.

Los argumentos presentados nos muestran dos hechos: <sup>87</sup>

- La irresponsabilidad real del Presidente para responder de sus faltas o delitos en el ejercicio de su encargo; y
- La posibilidad de que ante el vacío jurídico, éste pueda ser motivo de un enjuiciamiento ilegítimo por las Cámaras.

El Juicio Político no procede contra el Presidente de la República. Lo anterior lleva a cuestionar la existencia de la responsabilidad política del Presidente, pues a éste sólo se le puede juzgar por traición a la patria y delitos graves del orden común,<sup>88</sup> por lo tanto, al excluirlo del Juicio Político se le reconoce únicamente la responsabilidad penal. <sup>89</sup>

---

85 Historia del Congreso Constituyente 1916-1917, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/hist\\_cong\\_cons/29\\_ver.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/hist_cong_cons/29_ver.pdf))

86 Cfr. Martínez Báez, Antonio. "Op. Cit", Pág. 537.

87 Por la discrecionalidad de los legisladores para clasificar el término "delitos graves del orden común".

88 Artículo 108, párrafo segundo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

89 Artículo 111, párrafo cuarto. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al respecto, cabe mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo excluye de la procedencia del Juicio Político al Presidente de la República, pero no pueden hacer lo mismo las constituciones locales de los estados, respecto a los gobernadores de los mismos.<sup>90</sup>

Respecto a la responsabilidad del Presidente de la República, la historia nos indica que en la antigüedad los reyes no tenían a quien rendirle cuentas porque sus decisiones estaban por encima de cualquiera. En el momento en que estos sistemas de gobierno son reemplazados por los actuales, el titular del Ejecutivo debe rendir cuentas al pueblo a través del Órgano Legislativo.

Por lo tanto, la responsabilidad del Ejecutivo es la obligación contraída por el Presidente de la República en el ejercicio de su cargo y de la que el Congreso puede exigirle su cumplimiento. En el sistema presidencial, la responsabilidad del Ejecutivo es el vínculo que obliga al Presidente frente al pueblo que lo eligió.

---

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

90 Tesis: P./J. 3/2000, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomo XI, Febrero de 2000, Página: 628

**JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.**

El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del Juicio Político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus Artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los Artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de Juicio Político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.

Controversia constitucional 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

A través de la historia, el Poder Ejecutivo tuvo que limitar su poder y los sistemas cambiaron con la división de poderes. Actualmente, los sistemas presidenciales tienen funciones y responsabilidades delimitadas para cada uno de los poderes y las responsabilidades del Ejecutivo están relacionadas con el cumplimiento de sus funciones.

Con la finalidad de preservar la estabilidad política de la Nación, el Ejecutivo Federal tiene una responsabilidad limitada y goza de inmunidad temporal por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto si incurre en traición a la patria o delitos graves del orden común, conforme lo indica expresamente el párrafo segundo del Artículo 108 Constitucional.<sup>91</sup> En México, las responsabilidades del Presidente de la República se desprenden de las atribuciones inherentes a su función e implican las acusaciones que puede enfrentar ante el Congreso de la Unión por acciones u omisiones ilícitas consideradas de gravedad.

En un Estado de Derecho resulta indispensable que los servidores públicos sean responsables de sus faltas. Sin embargo, algunos autores consideran que, mientras en nuestro derecho público esté consagrado el régimen de gobierno presidencial y el Titular del Ejecutivo tenga facultades de gran importancia nacional y su poder sea igual en teoría a los otros órganos del Estado, será conveniente no exponerlo a la destitución de su cargo o a su anulación por acuerdo de los otros órganos nacionales, pero mucho menos hacerlo constante objeto de acusaciones de los miembros del Congreso.<sup>92</sup> El Presidente de la República no puede estar sujeto a la Cámara de Diputados por cualquier motivo y el hecho de presentar un Juicio Político en su contra, tal vez podría convertirse en un medio eficaz para destituir al Presidente por intereses grupales, partidistas o personales. Al respecto, cabe mencionar que el hecho de responsabilizar al Presidente de la República por los actos u omisiones que afecten el desarrollo satisfactorio del país, ha sido materia de estudio continuo, debido a la contraposición de opiniones respecto a su conveniencia política.

---

91 Berlín Valenzuela, Francisco. “Derecho Parlamentario”, 1ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1993, Pág. 56.

92 Ídem, Pág. 57.



## **B) Responsabilidad Política Difusa.**

La responsabilidad política difusa se presenta tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial. Este tipo de responsabilidad, a diferencia de la responsabilidad política puede ser reclamada por el pueblo en el momento de las elecciones. Es una sanción de efectos indirectos donde los ciudadanos responsabilizan a los miembros del gobierno, no votando nuevamente por ellos. En este sentido, José Ramón Montero Gibert y Joaquín García Morillo, entienden a la responsabilidad política difusa como la "posibilidad de debilitamiento político del Gobierno producido por las reacciones políticas y sociales".<sup>93</sup> Con este tipo de responsabilidad política las diferencias entre el sistema de gobierno parlamentario y el presidencial disminuyen.<sup>94</sup>

La responsabilidad política difusa se presenta tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial, cabe señalar que este tipo de responsabilidad también existe en nuestro país; sin embargo, dicha responsabilidad es deficiente porque se sustituye la responsabilidad política a cargo del Congreso, mediante el Juicio Político por el juicio que emite el pueblo en una reelección.<sup>95</sup> Sin embargo, en nuestro país no es posible aplicar la responsabilidad política difusa al Presidente porque no existe la reelección para dicho cargo e incluso la figura es jurídicamente nueva, pues se implantó recientemente con la Reforma Política del Presidente Enrique Peña Nieto, pero sólo es permitida para legisladores, presidentes municipales, regidores o síndicos.

La historia reciente de nuestro país nos muestra que los titulares del Ejecutivo han cometido abusos en su administración, pero la instauración de la democracia debe estar acompañada de un régimen de responsabilidades fuerte que pueda y deba establecerse aún en contra de los actos y omisiones del Presidente de la República, siempre y cuando éstos realmente causen daños o perjuicios a los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

---

93 García Morillo, Joaquín. "El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español" Congreso de los Diputados, Madrid 1985.

94 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo. "El control parlamentario", Editorial Tecnos Madrid 1984.

95 Ibídem.

### 3. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL EJECUTIVO FEDERAL POR INCUMPLIMIENTO DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES.

#### A) Consideraciones Generales.

Antes de iniciar con las propuestas específicas de reforma, cabe hacer algunas reflexiones respecto a los conceptos de poder y soberanía.

El Artículo 39 de la Carta Magna estipula que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana de él y se instituye para beneficio de éste [...]”.<sup>96</sup> Por naturaleza, la soberanía es imprescriptible, inajenable e indivisible y se concibe inicial y originariamente en el pueblo. Consiste en el derecho del pueblo de decidir la forma de gobierno que desea, su ejercicio reside en la representación nacional.

El Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto dispone que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las constituciones de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Las reflexiones sobre la facultad que tiene el pueblo de ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión son puestas a consideración en este estudio porque precisamente la voluntad del pueblo es la que se refleja en los resultados electorales y son esencialmente los ciudadanos, al ejercer su derecho al voto, quienes consideran que el representante elegido, transformará en realidad las propuestas respecto a sus necesidades más imperantes, mismas que fueron presentadas en la plataforma electoral.

---

<sup>96</sup> Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el Artículo 49 de nuestra Carta Magna indica que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no es posible reunir dos o más Poderes en una sola persona o corporación. El Poder Legislativo está delimitado y no podrá depositarse en un solo individuo y se depositará en un Congreso General que se dividirá en dos, es decir, la Cámara de Diputados y la de Senadores,<sup>97</sup> salvo el caso del párrafo segundo del Artículo 131 Constitucional que le otorga facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo.<sup>98</sup>

De lo anterior, se desprende que los partidos políticos postularán al candidato para ocupar el cargo de Presidente de la República. Por lo tanto, cabe la consideración que desde el momento en que la persona es registrada por cada uno de los partidos políticos postulantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para ocupar el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, éste asumirá la condición de candidato y una vez que ocupe el cargo de elección popular, será considerado servidor público de conformidad con el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la primera parte de este capítulo se analizó a detalle el procedimiento del Juicio Político, la Declaración de Procedencia y el desarrollo de la responsabilidad del Ejecutivo Federal a lo largo de la historia de nuestro país. Como se ha podido observar en el desarrollo de este documento, el Juicio Político y las causales de responsabilidad están sumamente acotadas por lo que se refiere al Presidente de la República, ya que sólo es posible someterlo a Juicio Político por traición a la patria o delitos graves del orden común.

---

97 Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

98 Artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

En este sentido, se vislumbra en México un vacío legal importante respecto al incumplimiento de las plataformas electorales registradas ante el Instituto Nacional Electoral por parte de los servidores públicos, una vez que ocupan el cargo para el que fueron electos. La propuesta integral de reformas pretende constituir un Sistema de Responsabilidades en el que participen los tres Poderes de la Unión. Para ello, resulta primordial llevar a cabo reformas, tanto a la Constitución como a diversas disposiciones secundarias, donde además de fomentar el cumplimiento de las plataformas electorales, mediante el perfeccionamiento del mecanismo de las iniciativas preferentes y el derecho de veto presidencial, sea posible responsabilizar al Titular del Poder Ejecutivo por el incumplimiento de las mismas, a través del Juicio Político y de la denuncia ciudadana ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo tanto, abrir un espacio de discusión nacional respecto a las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público por dicho incumplimiento es fundamental, pues sería sensato y además provechoso, en términos jurídico-electorales, pensar que debería existir una sanción aplicable para la inobservancia sistemática de la gran cantidad de promesas hechas tanto en las plataformas electorales como en los discursos pronunciados durante los actos de campaña con la intención clara y determinante de obtener mayor cantidad de votos al final del proceso electoral en la que contienden los candidatos para obtener un cargo de elección popular. En este sentido, los funcionarios que, una vez en el cargo, incumplan con las plataformas electorales registradas, estarían incumpliendo aquello a lo que se comprometieron con el pueblo que los eligió al ejercer su soberanía.

El inconveniente respecto al incumplimiento de las plataformas electorales se presenta en todos los ámbitos jurisdiccionales donde los servidores públicos contienden para ocupar un cargo de elección popular; sin embargo, por cuestiones de índole académico, el presente estudio delimita la propuesta al incumplimiento de las plataformas electorales por parte del Presidente de la República, una vez que haya ocupado el cargo. Lo anterior, tiene como finalidad penalizar la conducta, pero sobre todo disminuir la indiferencia que existe sobre el tema y demostrar que es posible operar este Sistema de Responsabilidades en todos los niveles de la administración pública, donde existan funcionarios que hayan sido electos directamente por la ciudadanía.

Por los motivos antes expuestos, resulta indispensable llevar a cabo reformas de fondo, tanto de la Ley Fundamental como de ciertos ordenamientos secundarios para combatir esta situación e instaurar un Sistema de Responsabilidades del Ejecutivo Federal respecto al incumplimiento de las plataformas electorales, pues el Presidente de la República, debe estar obligado, antes que ningún otro funcionario, a respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen, pronunciándonos con ello en pro de la democracia y de la igualdad jurídica consagrada en la Ley Fundamental de nuestro país para que los candidatos, una vez que han llegado al poder, no se olviden de cumplir con aquello que prometieron a sus votantes durante el proceso electoral.

Las reformas propuestas en este capítulo pueden generalizarse, pues existe perfectamente la posibilidad de hacer extensivas tanto la obligación, como la responsabilidad y las sanciones, en sus respectivos ámbitos y con sus concernientes procesos, a todos los candidatos una vez que ocupen los cargos de elección popular correspondientes. Lo anterior, tomando en consideración la desventurada realidad de nuestro país, donde la mayoría de los políticos de todos los niveles se han caracterizado por decir una cosa y hacer otra, razón por la que resulta prudente implementar sanciones para que los políticos dejen de lucrar con las promesas incumplidas de los candidatos anteriores y, en vez de utilizar ese argumento para obtener votos, utilicen sus propias acciones para lograr que los partidos que los postulan logren posicionarse mejor en las siguientes elecciones o, en caso de resultar procedente de conformidad con las disposiciones actuales, puedan ser considerados por éstos y por los propios ciudadanos como candidatos viables para ser reelegidos en sus propios cargos.

El Sistema de Responsabilidades diseñado en este estudio se enfoca en la responsabilidad de que puede ser objeto el Titular del Ejecutivo por el incumplimiento de las plataformas electorales. En este sentido, aunque la propuesta planteada pudiera parecer drástica, resulta imprescindible tomar una decisión enérgica que no permita lugar a dudas sobre la obligación que tendrían todos aquellos candidatos a ocupar un cargo de elección popular, al incumplir con las plataformas electorales.

Los candidatos deben pensar dos veces antes de prometer algo que no puedan cumplir, ya que la inobservancia de las plataformas electorales, una vez que ocupan los cargos de elección, ha ocasionado que los ciudadanos se vuelvan apáticos y disminuya su participación en los procesos electorales. Los votantes potenciales han optado por abstenerse de votar en las elecciones, pues consideran que su voto no hace la diferencia respecto al cumplimiento de las promesas de los candidatos durante las campañas políticas. En términos coloquiales, los votantes asumen que los planteamientos de la plataforma electoral son promesas no vinculantes sobre las que no existe sanción alguna para los servidores públicos por el incumplimiento de las mismas.

Los partidos políticos han mostrado preocupación al respecto porque los ciudadanos han ido perdiendo la confianza en ellos, en los gobernantes y en los procesos de elección, situación que ha ocasionado un abstencionismo recurrente en los procesos electorales, debido al carente compromiso social que muestran los candidatos una vez que están en el poder y ocupan los cargos de elección para los cuales contendieron.

Por los motivos expuestos, he decidido presentar una propuesta integral de reformas que constituya un Sistema de Responsabilidades respecto a este tema, donde se incluyan reformas, tanto a la Constitución como a diversas disposiciones secundarias donde además de fomentar el cumplimiento de los puntos contenidos en las plataformas electorales registradas ante el Instituto Nacional Electoral, sea posible responsabilizar al Titular del Poder Ejecutivo por el incumplimiento de las mismas.

No obstante, antes de plantear el al Juicio Político como la primera opción para reclamar al Titular del Ejecutivo la responsabilidad por dicho incumplimiento, se proponen dos situaciones previas de control constitucional para lograr que el Presidente de la República lleve a ley por lo menos algunas de las propuestas planteadas en la plataforma electoral que difundió durante el periodo de su campaña electoral.

El sistema de responsabilidades propuesto se compone de cuatro partes, a saber:

**PRIMERO.** La obligación del Presidente de la República de presentar por lo menos una iniciativa de carácter preferente, de las dos que tiene derecho a presentar actualmente por cada período ordinario de sesiones, estrechamente relacionada con alguno de los puntos propuestos en la plataforma electoral registrada por el partido político postulante para las elecciones en que contendió para ocupar el cargo.

En caso de no hacerlo, tendrá la obligación de presentar las próximas dos iniciativas de carácter preferente que tiene la facultad de presentar, relacionadas con los puntos planteados en la plataforma electoral correspondiente. Lo anterior, conlleva una reforma sustancial al Artículo 71 Constitucional;

**SEGUNDO.** La facultad de vetar las observaciones o modificaciones que hagan las cámaras del Congreso General sobre las iniciativas de carácter preferente planteadas por el Ejecutivo Federal cuando desvirtúen el espíritu o esencia de la iniciativa de reforma, fundamentando tal potestad en la consideración fáctica de que el pueblo, al elegir al Presidente de la República como su representante, ejerció su soberanía y el poder público que dimana de él, tal como lo expresan los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, se requieren reformas sustanciales a los artículos 71 y 72 de la Ley Fundamental.

**TERCERO.** Añadir a las causales de Juicio Político el incumplimiento de las plataformas electorales, esenario que conlleva la posibilidad de sujetar al Presidente de la República a dicho procedimiento para el caso de inobservancia de los dos puntos anteriores.

Esta parte de la propuesta precisa reformas a los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. El derecho de los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes para presentar una demanda colectiva ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contra el Presidente de la República cuando éste no haya cumplido con la presentación de las iniciativas preferentes relacionadas a las plataformas electorales que señala el primer punto.

El Tribunal podrá ordenar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que cumpla con la obligación contraída previamente, a través de la figura de la iniciativa de carácter preferente.

Esta parte de la propuesta requiere reformas al artículo 71 y 99 Constitucional, así como el 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Aunado a las reformas que comprenden las partes fundamentales de la propuesta planteada, se sugieren diversas reformas a otros ordenamientos secundarios que están relacionados con las plataformas electorales para fomentar y promover su cumplimiento por parte de los representantes populares cuando ocupan los cargos para los cuáles contendieron en las campañas políticas donde ofrecieron a los ciudadanos propuestas específicas que los hicieron decidir su voto.



## **B) Reformas Constitucionales.**

Con la finalidad de hacer factible la posibilidad de instaurar este Sistema de Responsabilidades en nuestro país, se sugiere su integración al Sistema Constitucional Mexicano. El sistema de responsabilidades propuesto se compone de cuatro partes fundamentales, tal como lo señalé anteriormente. La inclusión de las propuestas contenidas en las plataformas electorales dentro de las iniciativas de carácter preferente que tiene derecho a presentar el Presidente de la República de conformidad con el párrafo tercero Constitucional, se convierte en la etapa inicial del Sistema de Responsabilidades propuesto. En concordancia, la propuesta inicial consiste en incluir los puntos ofertados en las plataformas electorales como parte de las iniciativas preferentes que tiene derecho a presentar el Ejecutivo Federal al inicio de cada período ordinario de sesiones.<sup>99</sup>

Al respecto, la primera propuesta irá encaminada a transformar y perfeccionar la naturaleza de la iniciativa preferente plasmada en el párrafo tercero del artículo citado. La idea fundamental de esta reforma es exigir al Titular del Ejecutivo la presentación de por lo menos una de las dos iniciativas preferentes a las que actualmente tiene derecho a presentar, relacionadas directamente con los puntos plasmados en la plataforma electoral registrada ante el Instituto Nacional Electoral para las elecciones correspondientes.

Lo que se pretende es justamente que dentro del derecho con el que ahora cuenta el Presidente de la República de presentar dos iniciativas para trámite preferente, exista la obligación constitucional de presentar por lo menos una iniciativa preferente que esté directamente relacionadas con alguno de los puntos contenidos en las propuestas de la plataforma electoral que presentó durante la campaña política en la que contendió y resultó electo por los ciudadanos que expresaron su preferencia y ejercieron su soberanía al votar por él.

---

<sup>99</sup> La figura de la iniciativa preferente se incluyó en el Sistema Constitucional Mexicano con la Reforma Política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012 por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

En este sentido, es indispensable hacer una reforma estructural al Artículo 71 Constitucional que actualmente establece lo siguiente:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.al IV. [...]

[...]

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución”.

La propuesta de reforma al Artículo 71 Constitucional quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*I.al IV. [...]*

*[...]*

*[..]*

*Por lo menos una de las dos iniciativas para trámite preferente que tiene derecho a presentar el Presidente de la República deberá estar relacionada con alguna de las propuestas de la plataforma electoral que haya registrado el partido político nacional postulante para las elecciones federales ante el Instituto Nacional Electoral en las que el Presidente de la República haya sido candidato. En caso de que el Titular del Ejecutivo no presente en un período ordinario de sesiones por lo menos una iniciativa de carácter preferente relacionada con las propuestas planteadas en la plataforma electoral con la cual contendió al cargo, deberá presentar en el período ordinario de sesiones siguiente, las dos iniciativas a que tiene derecho a presentar relacionadas a la plataforma electoral mencionada.*

*Si la iniciativa relativa no fuera aprobada en los términos propuestos por el Presidente de la República y las cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentaran observaciones que desvirtúen el espíritu fundamental de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, éste podrá ejercer su derecho de veto.*

*Si el Presidente de la República no cumpliera con lo establecido en los dos párrafos anteriores, los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, podrán presentar una denuncia colectiva contra el Titular del Ejecutivo Federal por dicho incumplimiento ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicho Tribunal resolverá en forma definitiva e inatacable ordenando al Presidente de la República a cumplir con lo señalado en los párrafos cuarto y quinto de este artículo. En caso de inobservancia por parte del Ejecutivo Federal, le será aplicable el Artículo 110 Constitucional.*

*Podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución de conformidad con el Artículo 135 de la Ley Fundamental, ampliándose hasta por 30 días más el plazo establecido en el párrafo tercero de este artículo, pero solo para efectos de obtener la mayoría de aprobación de las legislaturas de los Estados. Los plazos concedidos en este artículo, tanto a la Cámara de origen como a la Cámara Revisora, no podrán ser ampliados.*

Otra de las reformas constitucionales necesarias para establecer el Sistema de Responsabilidades se refiere al Artículo 99 de la Ley Fundamental que actualmente, establece lo siguiente:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

[...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. al IX. [...]

X. Las demás que señale la ley.

[...]

La propuesta de reforma al Artículo 99 Constitucional quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.*

[...]

[...]

*Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:*

*I. al IX. [...]*

***X. Las denuncias colectivas presentadas por los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, contra el Titular del Ejecutivo Federal por el incumplimiento a los párrafos cuarto y quinto del Artículo 71 Constitucional.***

***XI. Las demás que señale la ley.***

*[...]*

Siguiendo con las reformas constitucionales que posibilitarían sujetar al Presidente de la República a juicio político por el incumplimiento de la plataforma electoral registrada por el partido político nacional postulante para las elecciones federales ante el Instituto Nacional Electoral en las que el Presidente de la República haya sido candidato, he decidido presentar una propuesta de reforma a los artículos 108 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer lugar, respecto al Artículo 108 Constitucional es preciso que el segundo párrafo contenga la precisión de que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, pueda ser acusado por contravenir lo dispuesto en los párrafos cuarto y quinto, adicionados con la reforma planteada, del Artículo 71 Constitucional.

El Artículo 108 Constitucional actualmente establece, lo siguiente:

Artículo 108. [...]

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

[...]

[...]

Respecto a las reformas que nos ocupan, cabe señalar que el primer párrafo de la Ley Fundamental no deberá presentar modificación alguna; sin embargo, en lo que se refiere al párrafo segundo, el cambio sería trascendental pues la propuesta se plantea en los términos siguientes:

*Artículo 108. [...]*

*El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, delitos graves del orden común e incumplimiento de la plataforma electoral registrada ante el Instituto Nacional Electoral en términos de los párrafos cuarto y quinto del Artículo 71 de esta Constitución.*

[...]

[...]

El Presidente debe ser un mandatario de la voluntad nacional, por lo tanto, su actuar debe ser acotado, siendo necesario ampliar su responsabilidad también por el incumplimiento de las plataformas electorales por vía de la iniciativa preferente y el derecho de veto concedido en los párrafos cuarto y quinto, adicionados con la reforma planteada, del Artículo 71 Constitucional, pues esto daría mayor certeza a los ciudadanos respecto al cumplimiento de las promesas planteadas en las plataformas políticas sobre las cuales basaron su preferencia electoral y se tendría por lo tanto un sistema presidencial fuerte, pero limitado.

Se mantiene abierta la posibilidad de extender las causales de Juicio Político también a aquellos funcionarios de elección popular, aún los de carácter local, que incumplan con las plataformas electorales y las promesas de campaña ahí planteadas. Sin embargo, no serán motivo de este estudio las propuestas de referencia, pues la idea es formular la responsabilidad por este tipo de incumplimiento mediante Juicio Político al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente.

El Artículo 110 Constitucional deberá considerar al Presidente de la República como sujeto de Juicio Político por las causas previamente establecidas, así como por el incumplimiento de lo dispuesto en los párrafos cuarto y quinto, adicionados con la propuesta de reforma planteada, del Artículo 71 Constitucional.

Actualmente, el Artículo 110 Constitucional, establece lo siguiente:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

La reforma al Artículo 110 Constitucional para responsabilizar al Titular del Ejecutivo por el incumplimiento de las plataformas electorales, quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 110.- Podrán ser sujetos de Juicio Político el **Presidente de la República**, durante el ejercicio de su encargo, por incumplimiento de la plataforma electoral registrada ante el Instituto Nacional Electoral en términos de los párrafos cuarto y quinto del Artículo 71 y párrafo segundo del Artículo 108 de esta Constitución, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]



Los párrafos segundo al sexto del Artículo 110 Constitucional no deberán presentar modificación alguna, pues no hacen referencia al Titular del Ejecutivo, sino a los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, así como los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, funcionarios que sólo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos del Título Cuarto Constitucional por violaciones graves a la Ley Fundamental y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Derivado de las reformas propuestas, el Presidente de la República podría ser sujeto de responsabilidad por el incumplimiento de los puntos contenidos en las plataformas electorales. En este sentido, el Presidente de la República tendría el privilegio de decidir qué puntos de los planteados en la plataforma electoral considera de mayor importancia para elegir de entre ellos, aquellos que presentaría a través de la figura de la iniciativa preferente. Si bien es cierto que la cantidad de propuestas que normalmente presenta una plataforma electoral es inmensa, pero poco específica, la idea de la reforma desplegada es proporcionar al Titular del Ejecutivo la posibilidad de plantear mediante la iniciativa preferente por lo menos una iniciativa relativa a su plataforma electoral por cada periodo ordinario de sesiones.

Desde un punto de vista práctico, el Presidente de la República tendrá la posibilidad de presentar veinticuatro iniciativas relativas a su plataforma electoral; sin embargo, con la reforma se le obliga constitucionalmente a presentar por lo menos doce iniciativas de este tipo durante todo el tiempo que dure su gestión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Si bien el resultado no sería suficiente, por lo menos tendríamos un avance sobre el tema, ya que será potestativo para el Titular del Ejecutivo, elegir la cantidad de iniciativas preferentes relacionadas con su plataforma electoral registrada, siempre y cuando por lo menos una, de las dos que tiene derecho a presentar en cada periodo ordinario de sesiones, atienda los temas contenidos en el documento multicitado.

La responsabilidad de la que podrá ser objeto el Presidente de la República, será imputable exclusivamente a él por el incumplimiento de su trabajo, pues no se buscarán más acusados si la responsabilidad es únicamente de dicho funcionario, ya sea que haya incurrido en el incumplimiento por no presentar por lo menos una de las iniciativas preferentes con relación a la plataforma electoral o porque no haya ejercido su derecho de veto, respecto a las observaciones que hayan hecho las cámaras del Congreso de la Unión, si dichas observaciones son contradictorias al espíritu inicial de la iniciativa planteada por el Presidente de la República.

En ambos casos, las sanciones a las que podrá hacerse acreedor en los términos descritos quedarían establecidas en la Constitución, existiendo la posibilidad de destituirlo y/o inhabilitarlo mediante el procedimiento del Juicio Político por el incumplimiento referido. Por lo tanto, se espera que el candidato a Presidente de la República considere prometer exclusivamente aquello que puede cumplir y, una vez en el cargo, cumpla lo que prometió, por lo menos en los términos detallados en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 71 Constitucional para no hacerse acreedor a las sanciones correspondientes.

De forma paralela a las reformas estructurales planteadas respecto a la implementación del Sistema de Responsabilidades del Ejecutivo Federal por el incumplimiento de las plataformas electorales de referencia, se propone adicionar una fracción al Artículo 89 Constitucional que establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República. Lo anterior, con la finalidad de promover el cumplimiento de las plataformas electorales, en los términos y condiciones siguientes:

El Artículo 89 Constitucional actualmente dispone lo siguiente:

“El Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. al XIX [...]

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

La reforma planteada propone adicionar una fracción y actualizar la enumeración de las mismas, a efecto a que el contenido del Artículo 89 se actualice en los términos siguientes:

*El Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*I. al XIX [...]*

***XX. Cumplir de forma adecuada, oportuna y fehaciente, en forma y contenido, con los compromisos contraídos con la ciudadanía durante su campaña electoral como candidato a ocupar el puesto de Presidente de la República, tanto a título personal como a través de la plataforma electoral del o los partidos y coaliciones que lo postularon como candidato.***

***XXI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.***

### C) Reformas a las leyes secundarias.

#### a) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos reconoce como sujetos de la misma a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional. No obstante, para adecuar esta Ley a las reformas planteadas por el Sistema de Responsabilidades del Ejecutivo Federal por incumplimiento de las plataformas electorales objeto de este estudio, sería necesario establecer reformas de fondo a esta disposición.

Actualmente, el Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

La reforma paralela al Sistema de Responsabilidades planteado se propone en los términos siguientes:

*ARTÍCULO 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero, **segundo** y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales*

En este sentido, una vez planteadas las reformas constitucionales de los artículos 71, 108 y 110 no se consideraría necesaria ninguna clase de reforma o modificación al Artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que actualmente especifica quienes serán los sujetos de juicio político, pues dicho precepto de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional remite a la propia Ley Fundamental, tal como se observa a continuación:

“ARTÍCULO 5o.- En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

[...].”

Sin embargo, opté por presentar una reforma referente a las causales de Juicio Político, adicionando al Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos una causal donde se establezca que el incumplimiento de las plataformas electorales, pueda considerarse como un acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, con lo que se haría procedente el Juicio Político para cualquier otro servidor público que se adecúe a dicho supuesto.

Actualmente el Artículo 7 de la Ley establece:

ARTÍCULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- al VII.- [...]

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

[...]

[...]

La propuesta específicamente consiste en adicionar una fracción al Artículo 7 de la Ley, en los términos consiguientes:

*ARTÍCULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:*

*I.- al VII.- [...]*

*VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal; y*

***IX.- El incumplimiento o contravención, durante el ejercicio de su encargo, de la plataforma electoral registrada ante el Instituto Nacional Electoral.***

*[...]*

*[...]”.*

b) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se refiere a las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Este Artículo se compone actualmente de treinta y siete incisos, de los cuales solamente el q) hace referencia a las plataformas electorales. En este sentido, resulta conveniente la propuesta de reforma a un inciso y la adición de otros dos con la finalidad de impulsar y promover el cumplimiento de las plataformas electorales. Las modificaciones se bosquejan en los términos y condiciones siguientes:

Actualmente el Artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) al p) [...];

q) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos nacionales y candidatos en los términos de esta Ley.

r) al z) [...];

aa) al jj) [...];

2. [...]

3. [...]

La reforma se plantea en los términos siguientes:

*Artículo 44.*

*1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:*

*a) al p) [...];*

*q) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos nacionales y candidatos en los términos de esta Ley. En el acto mismo de registro, el Consejo notificará al candidato que, a partir de ese momento, la plataforma electoral y su contenido serán considerados como parte de las obligaciones inherentes al cargo por el que compite. Los partidos políticos y sus candidatos deberán presentar por escrito al Consejo General del Instituto Nacional Electoral un análisis de de las propuestas y sus alcances, apercibiéndolos respecto a que el incumplimiento de la plataforma electoral es una causal de responsabilidad de conformidad con la fracción IX del Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*r) al z) [...];*

*aa) al jj) [...];*

*kk) Llevar un registro sistemático de los compromisos contraídos por cada candidato durante las campañas electorales. Para estos efectos, los candidatos deberán al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al día siguiente de pronunciado, una copia de cada discurso articulado en los actos de proselitismo en que participen.*

*ll) En todo momento, atender ágilmente solicitudes y denuncias ciudadanas contendientes al nivel de cumplimiento o incumplimiento de compromisos contraídos en campañas que mantienen en registro, de servidores públicos que desempeñan puestos de elección popular, y notificar de los dictámenes correspondientes a las instancias del poder legislativo que la Ley Electoral y su reglamento establezcan.*

2. [...]

3. [...]

c) Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos consignadas en el Artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, sería necesario adicionar algunas consideraciones al inciso j) que actualmente establece lo siguiente:

“Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) al i) [...]

j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;

k) al u) [...]”.



La adición de la fracción j) del Artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, quedaría de la forma siguiente:

*Artículo 25.*

*1. Son obligaciones de los partidos políticos:*

*a) al i) [...]*

*j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate y **comunicar por escrito a sus candidatos la obligación de respetar las plataformas electorales que se registren para su elección una vez que ocupen el cargo. En la campaña promocional de inducción al voto que se realiza bajo su responsabilidad, además de los componentes desprendidos de la Constitución y de las leyes que de ella emanen, incluir permanentemente, de manera fehaciente, imparcial y verificable, lo establecido en la las fracciones q) y kk) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el ámbito de su competencia.***

*k) al u) [...]*”.

Respecto a los estatutos de los partidos políticos, se plantea una reforma al Artículo 39 de la Ley General de Partidos Políticos, que actualmente establece lo siguiente:

*Artículo 39.*

*1. Los estatutos establecerán:*

*a) al g) [...]*

*h) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen;*

i) al k) [...]

En este sentido, las reformas al Artículo 39 de la Ley General de Partidos Políticos se establecen en los términos subsiguientes:

*Artículo 39.*

*1. Los estatutos establecerán:*

a) al g) [...]

*h) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen, así como el compromiso de cumplir con las propuestas presentadas en la plataforma cuando ocupen el cargo para el que fueron electos. Los estatutos establecerán la obligación de los candidatos de entregar por escrito al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, junto con su registro, un plan de trabajo con el compromiso de apegarse a este una vez obtenido el cargo por el que contienen. El plan de trabajo deberá contener, entre sus requisitos mínimos indispensables, el compromiso del candidato de cumplir con las propuestas planteadas mediante firma autógrafa; la exposición de motivos para ocupar un cargo de elección popular; las propuestas específicas que serán dirigidas al sector que pretende representar; los alcances de las mismas en base al presupuesto asignado en administraciones pasadas; los plazos aproximados en los que se pretende cumplir con las propuestas.*

i) al k) [...]

d) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A efecto de hacer procedente la denuncia ciudadana establecida en la reforma constitucional del Artículo 71 planteada, resulta indispensable reformar también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para otorgar facultades al Tribunal Electoral para conocer y resolver sobre el particular.

Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I.- a IX.- [...]

X.- Las demás que le señalen las leyes.

La reforma está diseñada en los términos siguientes:

*Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:*

*I.- a IX.- [...]*

***X.- Resolver, en forma definitiva e inatacable sobre las denuncias colectivas presentadas por los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, contra el Titular del Ejecutivo Federal por el incumplimiento a los párrafos cuarto y quinto del Artículo 71 Constitucional de conformidad con la fracción X del Artículo 99 Constitucional; y***

***XI. Las demás que le señalen las leyes.***

Los beneficios de las reformas planteadas podrán observarse de manera inmediata, pues una vez publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo tendrá la obligación de presentar, al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones por lo menos una de las iniciativas con carácter preferente que tiene derecho a presentar, directamente relacionada con la plataforma electoral registrada por su partido en las elecciones donde resultó electo Presidente de la República.

## CONCLUSIONES

- PRIMERO. El hombre es un ser social por naturaleza que se ha visto en la necesidad de agruparse con otros de su misma especie con la finalidad de conseguir objetivos comunes que no podría alcanzar si actuara de manera individual. El fin primordial del Estado, o en general de cualquier agrupación ciertamente civilizada, es la búsqueda constante y permanente del bien común de la sociedad. Por ello, a partir de que el hombre se ha agrupado socialmente, ha reconocido la necesidad de contar con un gobierno que regule la actuación de los individuos dentro de la sociedad, pero no sólo eso, sino que también se ha visto en la obligación de establecer reglas y normas de conducta encaminadas a limitar la actuación del gobierno, o mejor dicho, de aquellas personas que ocupan los cargos públicos respectivos.
- SEGUNDO. El Estado es la organización social y política creada por el hombre que tiene como finalidad esencial subsanar las incapacidades de éstos en su actuar individual y se cimienta en el poder público, conferido por el pueblo, para organizar y disponer el desarrollo de la sociedad conforme a lo establecido en sus normas jurídicas. El poder tiene como propósito lograr los fines del Estado y está representado por individuos que estarán obligados a desempeñar de forma adecuada sus funciones.
- TERCERO. Los servidores públicos, en su gran mayoría, han utilizado el poder público para obtener beneficios personales, situación que se ha pretendido evitar a través de los diferentes ordenamientos jurídicos que han existido. La responsabilidad política recae sobre aquellos funcionarios que, en el ejercicio de su encargo, lesionen los principios que rigen su actuación, así como a las instituciones, las leyes y los derechos de los individuos, causando daños y perjuicios a los intereses públicos fundamentales.

La responsabilidad de los servidores públicos debe medirse por las acciones concretas que realiza y por los medios que emplea durante su gestión para lograr sus objetivos y así presentar los resultados a los que se comprometió. Los servidores públicos deben ejercer sus deberes respetando el Estado de Derecho y procurando siempre el bien común de sus representados, pues de lo contrario, podrán ser sancionados de acuerdo a lo que disponga la ley.

CUARTO. Los partidos políticos han participado en la construcción de una nueva representación democrática en México. Su pluralidad repercutió en la apertura de mayores oportunidades para debatir y encauzar los intereses de la sociedad. Con ello, el órgano legislativo pasó de ser un espacio de críticas a otras esferas de gobierno para convertirse en promotor de una nueva relación con el gobernado.

QUINTO. Las plataformas políticas son documentos de carácter informativo no vinculante, cuyo cumplimiento queda total y absolutamente a criterio tanto de los partidos políticos como de los candidatos que pretenden ocupar un cargo de elección popular. Dichos documentos contienen propuestas que son, en el mejor de los casos, tácticas políticas de persuasión para obtener el triunfo en las elecciones y, en el peor, simples ofrecimientos que hacen los candidatos durante las campañas electorales y que no llegan a consumarse.

El incumplimiento de las plataformas electorales es una actitud recurrente por parte de los servidores públicos electos por votación directa, situación que acarrea desconfianza y abstencionismo por parte de los ciudadanos.

Los estudios sobre las plataformas electorales han sido insuficientes. No existen antecedentes sobre las funciones reales que debieran tener dichos documentos en la democracia representativa.

Por lo anterior, las plataformas electorales deberán regularse en la legislación electoral secundaria, a efecto de obligar a los candidatos a cumplir con los planteamientos establecidos en ellas. Actualmente, cada partido político tiene la posibilidad de plantear en sus plataformas electorales un sinnúmero de promesas que, en algunos casos, difícilmente podrán cumplirse.

Al respecto, resulta imperante implementar normas jurídicas que regulen la estructura y contenido, así como los efectos y sanciones para los casos de incumplimiento de plataformas electorales, haciendo que éstas sean consideradas como el acuerdo de voluntades suscrito entre el candidato y sus electores.

SEXTO. Del análisis realizado se concluye que las únicas propuestas puntuales relativas a la materia político-electoral dentro de la Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional en 2006 fueron: La elección consecutiva de alcaldes y legisladores; la disminución del número de diputados y senadores; y la ampliación de los periodos de sesiones. De forma genérica, propuso la necesidad de introducir algunos esquemas de democracia participativa; y la obligación de fortalecer los esquemas de relación entre los poderes de la Unión.

Por su parte, la Iniciativa de Reforma Política presentada de 2009 por el Ejecutivo Federal incluso agregó algunas otras propuestas que no se encontraban consideradas de inicio en la plataforma electoral, pero que formaban parte esencial de los planteamientos de campaña del candidato a Presidente de la República. No obstante lo anterior, la mayoría de las reformas planteadas no fueron aprobadas por contravenir los intereses particulares, tanto de los grupos parlamentarios opositores como de otros poderes como el Judicial, que no manifestó finalmente interés sobre el tema que lo aludía. La presentación de la iniciativa no fue suficiente para lograr la mayoría de votos necesaria en las cámaras para aprobarla en su totalidad.

Desafortunadamente resultó complicado elaborar un análisis comparativo detallado entre la Plataforma Electoral del PAN en 2006 y las iniciativas de reforma planteadas por el Ejecutivo Federal, pues las consideraciones propuestas en la plataforma no permiten establecer puntos de comparación específicos, ya que esta última solo plantea consideraciones de carácter genérico que no se centraron en ideas o proyectos claros y definidos.

SÉPTIMO. El Sistema de Responsabilidades planteado permitirá al Ejecutivo Federal contar con un mecanismo jurídico, a través del cual pueda llevar a iniciativas de carácter preferente aquellos puntos o planteamientos de su plataforma electoral que considere primordiales. De igual forma, le ofrece la posibilidad de vetar aquellas observaciones que al respecto realicen las cámaras del Congreso de la Unión y que sean contrarias al sentido y espíritu propios de la iniciativa en cuestión.

De esta forma, se le otorga al Presidente de la República la facultad de llevar a término los planteamientos que los ciudadanos consideraron determinantes al momento de emitir su voto en las elecciones y con ello se fortalece la soberanía que el pueblo ha depositado sus gobiernos. Así, los grupos opositores en las cámaras se verán obligados a no obstaculizar el paso de las reformas que los partidos políticos en el poder promuevan, pues se verán evidenciados ante los ciudadanos.

El objetivo del Sistema de Responsabilidades del Ejecutivo Federal consiste en fomentar que los candidatos a ocupar un cargo de elección, así como los partidos políticos que los respaldan, respeten las promesas hechas a los ciudadanos durante la campaña electoral, haciendo responsable al servidor público, una vez que ocupe el cargo, por el incumplimiento de las plataformas electorales.

La credibilidad del Sistema de Responsabilidades planteado se incrementará en la medida en que se apliquen las reformas a las disposiciones jurídicas establecidas. Será necesario que proceda el Juicio Político en contra del Presidente de la República por el incumplimiento de la plataforma electoral sobre la que sustentó su candidatura durante la campaña política en la que resultó electo para que la credibilidad de los ciudadanos sobre la viabilidad del Sistema de Responsabilidades se incremente. La intención es colocar al Presidente de la República como ejemplo para que los demás servidores públicos se sujeten a las disposiciones normativas referentes al cumplimiento de las plataformas electorales

Los beneficiarios directos del Sistema de Responsabilidades diseñado en este estudio son los ciudadanos en su carácter de votantes. No hay un sector favorecido de forma exclusiva por las propuestas de reformas planteadas. La población en general podrá tener mayor certeza de que los candidatos, al ocupar los cargos para los que resulten electos, cumplirán con las propuestas planteadas en sus plataformas electorales, incrementándose con ello, tanto la confianza en las instituciones como en los propios candidatos que habrán de convertirse en sus gobernantes.

OCTAVO.

Es necesario aplicar las propuestas de reforma planteadas para evitar el incumplimiento de las promesas y la práctica reiterativa de los candidatos de prometer lo que sus antecesores no hicieron, impidiendo así el acto consuetudinario del engaño por medio del discurso político, que en muchas ocasiones se piensa dolosamente para lograr encajar en las necesidades de los votantes, buscando de este modo conseguir el sufragio a su favor, pero una vez en el cargo, se olvidan de cumplir.



NOVENO. El cumplimiento reiterado de las plataformas electorales puede convertirse en un motor fundamental para definir la decisión de los electores al momento de la votación, es decir, si los ciudadanos observan que el candidato de cierto partido político, al ocupar el cargo, cumple de forma sistemática y constante con aquello que propone dentro de su plataforma electoral, podrá encontrar una motivación real que lo lleve a votar a favor del partido político postulante. El partido que tenga candidatos más responsables en el sentido de cumplimiento de las plataformas electorales, serán los que obtengan un mayor número de votos, pues actualmente los ciudadanos están más conscientes de las necesidades reales que tienen y de la insoslayable necesidad de modificar sus decisiones electorales, inclinándose por aquellos partidos que les garantizan el cumplimiento de lo ofertado.

DÉCIMO. El Juicio Político es una figura jurídica que ha existido en todos los tiempos, y a través de la cual, se pretende regular la responsabilidad jurídico-política de todos aquellos servidores públicos que, durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, perjudiquen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Al respecto, el descontento que hoy se presentan respecto al incumplimiento de las plataformas electorales y el proceso de cambio estructural que se vive, exigen ampliar las causales de procedencia del Juicio Político en los términos correspondientes.

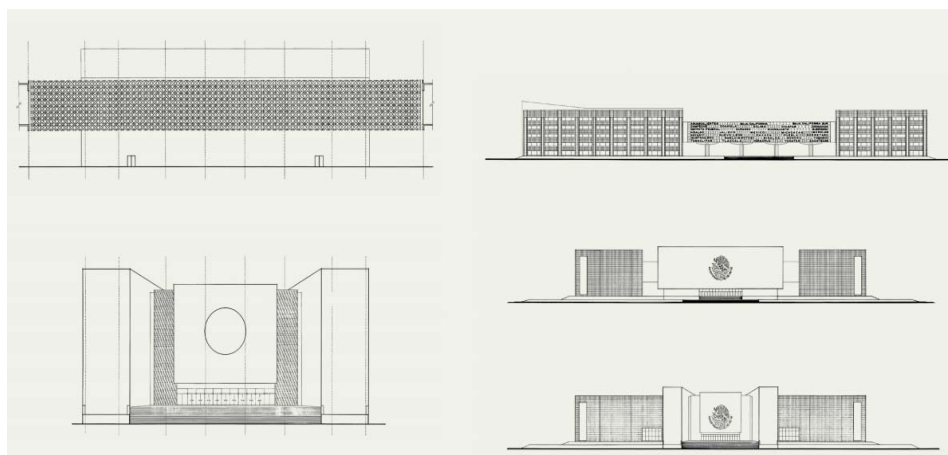
La solución inmediata es la modificación de la legislación actual con la finalidad primordial de no dejar fuera de la ley y de su cumplimiento a ninguna persona, así sea el Presidente de la República que, como tal, tiene la mayor responsabilidad de sujetarse a las leyes, pues su función es precisamente proteger y preservar los intereses de la comunidad a la que representa.

- UNDÉCIMO. La política debe ser también ética y la ética debe ser el fundamento de la acción política. La ética política debe estar inspirada en los valores y en el respeto pleno a la dignidad de la persona. Estos valores nos exigen que la acción política dirija sus acciones a la consecución del bien común, practicando la democracia, es decir, debe existir un vínculo importante e inquebrantable entre la ética y la política con la finalidad de que las personas a quienes se les ha conferido la posibilidad de gobernar, sean capaces, pero sobre todo conscientes de la responsabilidad que llevan a costas.
- DUODÉCIMO. Para lograr gobiernos eficientes y abiertos al control se debe actuar con un profundo sentido de Estado porque en una democracia moderna se requiere del equilibrio y cooperación entre los poderes públicos. Por tanto, el ejercicio democrático debe ser legal, veraz, riguroso, sin dirigirse contra los gobiernos en particular, que son pasajeros, sino combatir la indisciplina, el desorden, las irregularidades, las corruptelas y las ineficiencias para darle fuerza a las instituciones, que son permanentes.
- DECIMOTERCERO. La democracia actual de nuestro país requiere de candidatos comprometidos, responsables y serios que cumplan los ofrecimientos que realizan a la población tanto en las campañas políticas como en las plataformas electorales. Por ello, los candidatos y los partidos políticos postulantes deberán analizar a detalle las propuestas ofertadas al solicitar el voto de los ciudadanos porque con ello se estarán comprometiendo con los votantes, quienes eligen a cierto candidato pensando en que el futuro gobernante cumplirá oportunamente con lo prometido cuando ocupe el cargo. Los ciudadanos están hartos de falsas promesas, engaños y dádivas a cambio del voto. Se requiere de mayor seriedad en las campañas políticas, pero sobre todo, resulta indispensable que los candidatos cumplan con lo ofrecido al llegar al poder.

## Anexo 1.1.

### El Palacio Legislativo de San Lázaro

El Palacio Legislativo de San Lázaro es la sede del Congreso de la Unión <sup>1</sup> y se encuentra ubicado en Av. Congreso de la Unión #66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960 en la Ciudad de México, Distrito Federal <sup>2</sup> y recibe este nombre por estar construido en la Estación de Ferrocarriles de San Lázaro y sus patios de maniobras.<sup>3</sup>



RAMÍREZ Vázquez, Pedro. “El Palacio Legislativo de San Lázaro; Sede de la Cámara de Diputados” en la Página oficial de la Cámara de Diputados, pág.6

El Palacio Legislativo de San Lázaro empezó a construirse en 1979 a consecuencia de la Reforma Política de 1977 en la que el número de diputados pasó de 186 a 400, haciendo imposible su cupo en el Palacio Legislativo de Donceles<sup>4</sup>. La construcción fue parte de un plan de regeneración urbana en el que también se construyó un nuevo Palacio de Justicia Federal para el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Cfr. PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO. Historia y Vida de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, febrero 2003.

<sup>2</sup> Página oficial de la Cámara de Diputados:  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/01\\_ley\\_de\\_transparencia/06\\_servicios/09\\_servicio\\_social/012\\_ubicacion](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/01_ley_de_transparencia/06_servicios/09_servicio_social/012_ubicacion) (Consultado el 28 de marzo de 2011)

<sup>3</sup> Página oficial de la Cámara de Diputados:  
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/22\\_capacitacion/12\\_guia\\_de\\_induccion\\_7a\\_edicion/03\\_la\\_camara\\_de\\_diputados\\_a\\_traves\\_del\\_tiempo](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/22_capacitacion/12_guia_de_induccion_7a_edicion/03_la_camara_de_diputados_a_traves_del_tiempo)

<sup>4</sup> El Palacio Legislativo de Donceles es el lugar donde actualmente se establece la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El 01 de septiembre de 1981 se instaló la LI Legislatura del Congreso de la Unión en el Palacio Legislativo de San Lázaro, mismo que fue inaugurado formalmente con motivo del 5o. Informe de Gobierno del Presidente José López Portillo. El 5 de mayo de 1989 un incendio consumió gran parte del edificio “A” del Palacio Legislativo de San Lázaro, <sup>5</sup> obligando al traslado de los legisladores a la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional Siglo XXI por tres años. <sup>6</sup>

Los arquitectos encargados de desarrollar el proyecto fueron Pedro Ramírez Vázquez (entonces Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas), Jorge Campuzano y David Suárez. La restauración del inmueble a consecuencia del incendio de 1989 corrió a cargo del arquitecto Manuel De Santiago-de Borbón González Bravo<sup>7</sup>.

Después del incendio, la LIV Legislatura se ocupó de elaborar el Plan de Reconstrucción que comprendió cuatro etapas preliminares: <sup>8</sup>

- I. El confinamiento de la zona siniestrada y la instalación de protecciones para evitar accidentes debido a la inestabilidad de los elementos dañados.
- II. El desmantelamiento y desalojo de elementos y materiales afectados con el objeto de dejar al descubierto los elementos estructurales.
- III. La evaluación y diagnóstico de las condiciones en que se encontraban los elementos estructurales, obteniendo el dictamen correspondiente.
- IV. La elaboración del proyecto ejecutivo para llevar a cabo la reparación.

---

<sup>5</sup> El Incendio del Salón de Sesiones, 1989; Relatoría basada en diversas crónicas publicadas por el Diario Excelsior del 06 al 12 de mayo de 1989; Investigación realizada por: Cériida Webster Henestrosa, pág. 223 en la Página oficial de la Cámara de Diputados:

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz\\_aniv/10\\_incendio.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/10_incendio.pdf)

<sup>6</sup> Página oficial de la Cámara de Diputados:

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/22\\_capacitacion/12\\_guia\\_de\\_induccion\\_7a\\_edicion/03\\_la\\_camara\\_de\\_diputados\\_a\\_traves\\_del\\_tiempo](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/22_capacitacion/12_guia_de_induccion_7a_edicion/03_la_camara_de_diputados_a_traves_del_tiempo)

<sup>7</sup> Cfr. PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO. Historia y Vida de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, febrero 2003.

<sup>8</sup> El Incendio del Salón de Sesiones, 1989; Relatoría basada en diversas crónicas publicadas por el Diario Excelsior del 06 al 12 de mayo de 1989; Investigación realizada por: Cériida Webster Henestrosa, pág. 228 en la Página oficial de la Cámara de Diputados:

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz\\_aniv/10\\_incendio.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/10_incendio.pdf)

### Salón de Sesiones.<sup>9</sup>

En este salón es en donde se reúne a sesionar la Cámara o el Congreso General en los periodos ordinarios. La parte del fondo es una zona para invitados y la Gran Galería Alta está diseñada para el público en general. Los Diputados se ubican en los curules distribuidas de dos en dos.<sup>10</sup> El Palacio Legislativo de San Lázaro tiene una capacidad para 500 diputados y los 128 senadores en conjunto y está conformado por un amplio hemiciclo que desciende hacia el centro de forma escalonada.<sup>11</sup>

Al fondo del salón se encuentra el Muro de Honor donde se han inscrito los nombres de héroes nacionales, instituciones o individuos reconocidos por sus méritos a la patria en letras doradas. El muro está formado por una superficie de cantera sobre la pared frontal y junto al techo se encuentra la frase célebre del presidente Benito Juárez: “*Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz*” junto con los siguientes nombres: Heroico Colegio Militar; Constituyentes de 1917; A los Defensores de Veracruz de 1914; Heroica Escuela Naval Militar; Antonia Nava; Leona Vicario; Josefa Ortiz de Domínguez; Mariana R. del Toro de Lazarín y Carmen Serdán.

Bajo esta frase, se encuentran cinco muros de cantera, colocados detrás de la tribuna de la Cámara. En el extremo superior del muro central se encuentran los nombres de Cuauhtémoc<sup>12</sup> y de Nezahualcóyotl<sup>13</sup> y la frase célebre de Vicente Guerrero: “*La patria es primero*”. En el centro del muro se encuentran colocadas dos banderas nacionales enlazadas con un moño tricolor colocado justo bajo el Escudo Nacional.

---

<sup>9</sup> RAMÍREZ Vázquez, Pedro. “El Palacio Legislativo de San Lázaro; Sede de la Cámara de Diputados” en la Página oficial de la Cámara de Diputados:  
[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz\\_aniv/06\\_paleg.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/06_paleg.pdf)

<sup>10</sup> RAMÍREZ Vázquez, Pedro. “El Palacio Legislativo de San Lázaro; Sede de la Cámara de Diputados” en la Página oficial de la Cámara de Diputados:  
[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz\\_aniv/06\\_paleg.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/06_paleg.pdf)

<sup>11</sup> Cfr. PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO. Historia y Vida de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, febrero 2003.

<sup>12</sup> Último emperador azteca.

<sup>13</sup> Tlatoani texcocano.

Anexo 3.1.  
Reporte de Iniciativas del Ejecutivo Federal presentadas  
del 01/12/2006 al 30/11/2012 <sup>14</sup>

**Aprobadas y/o publicadas en Diario Oficial de la Federación**

No.	DENOMINACIÓN DE ASUNTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN EN DOF
1	De Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007.	05/12/2006	*2301805. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
2	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007.	05/12/2006	*2521242. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/12/2006
3	De decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	05/12/2006	*2301816. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
4	De Ley del Impuesto al Activo.	05/12/2006	*2302001. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
5	De Ley del Impuesto Sobre la Renta.	05/12/2006	*2302001. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
6	De Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.	05/12/2006	*2302001. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
7	De Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.	05/12/2006	*2302001. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
8	De reformas al Código Fiscal de la Federación.	05/12/2006	*2302001. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
9	De la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.	05/12/2006	*2302001. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/12/2006
10	Que reforma los artículos 73, fracción I y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	24/01/2007	*2319834. PUBLICADO EN D.O.F. EL 24/08/2009
11	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	13/03/2007	*2404346. TURNADO AL EJECUTIVO EL 28/05/2008
12	Que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal.	13/03/2007	*2664440. PUBLICADO EN D.O.F. EL 30/11/2010
13	De Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.	29/03/2007	*2336533. PUBLICADO EN D.O.F. EL 18/06/2007
14	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal.	20/06/2007	*2359356. PUBLICADO EN D.O.F. EL 21/12/2007
15	Con proyecto de decreto que expide la Ley del Impuesto de la Contribución Empresarial a Tasa Única.	20/06/2007	*2358828. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/10/2007
16	Con proyecto de decreto que expide la Ley del Impuesto contra la Informalidad.	20/06/2007	*2358575. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/10/2007
17	Con proyecto de Decreto que reforma la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y se establece el Subsidio para el Empleo.	20/06/2007	*2358576. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/10/2007
18	Con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto.	20/06/2007	*1582735. PUBLICADO EN D.O.F. EL 07/05/2008
19	Con proyecto de Decreto que reforman las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	20/06/2007	*2358811. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/10/2007
20	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.	31/08/2007	*2409977. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/02/2008
21	De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008.	11/09/2007	*2373652. PUBLICADO EN D.O.F. EL 07/12/2007
22	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008.	11/09/2007	*2386186. PUBLICADO EN D.O.F. EL 13/12/2007

<sup>14</sup>

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=2#2301805>

23	De decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	11/09/2007	*2373052. PUBLICADO EN D.O.F. EL 24/12/2007
24	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.	11/10/2007	*2657351. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/06/2011
25	Que reforma la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	11/10/2007	*2420018. PUBLICADO EN D.O.F. EL 17/04/2009
26	Con proyecto de decreto por el que se autoriza al Ejecutivo federal aceptar las enmiendas que se especifican del convenio constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones.	06/12/2007	*2436649. PUBLICADO EN D.O.F. EL 07/01/2009
27	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 2° de la Ley que establece bases para la ejecución en México, del convenio constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento.	06/12/2007	*2436650. PUBLICADO EN D.O.F. EL 30/12/2008
28	Que expide la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas y adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	27/03/2008	*2516232. PUBLICADO EN D.O.F. EL 09/06/2009
29	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; para la comprobación, ajuste y cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; Orgánica de la Armada de México; de Ascensos de la Armada de México y, para la comprobación, ajuste y cómputo de servicios de la Armada de México.	27/03/2008	*2510393. PUBLICADO EN D.O.F. EL 12/06/2009
30	Que crea la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.	10/04/2008	*2491687. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/11/2008
31	Que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	10/04/2008	*2486369. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/11/2008
32	Que crea la Ley de la Comisión del Petróleo.	10/04/2008	*2486368. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/11/2008
33	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.	10/04/2008	*2491682. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/11/2008
34	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.	10/04/2008	*2491696. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/11/2008
35	De decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	14/05/2008	*2484199. PUBLICADO EN D.O.F. EL 13/11/2008
36	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.	27/08/2008	*2474149. PUBLICADO EN D.O.F. EL 20/11/2008
37	Proyecto de decreto de la Ley de Ingresos de la Federación para 2009.	09/09/2008	*2483759. PUBLICADO EN D.O.F. EL 10/11/2008
38	Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	09/09/2008	*2481803. PUBLICADO EN D.O.F. EL 13/11/2008
39	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009.	09/09/2008	*2502673. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/11/2008
40	Que expide la Ley de Extinción de Dominio y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	23/09/2008	*2555299. PUBLICADO EN D.O.F. EL 29/05/2009
41	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	23/09/2008	*2514871. PUBLICADO EN D.O.F. EL 23/01/2009
42	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.	02/10/2008	*2572144. PUBLICADO EN D.O.F. EL 20/08/2009
43	Que expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se adicionan diversos artículos del Código Penal Federal.	02/10/2008	*2514844. PUBLICADO EN D.O.F. EL 02/01/2009  *2514856. PUBLICADO EN D.O.F. EL 24/06/2009
44	Que reforma los artículos 17, 19, 32 y 48 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para revisar los supuestos de marco macroeconómico, así como las estimaciones de ingresos y gastos previstos en el Paquete Económico 2009.	09/10/2008	*2481805. PUBLICADO EN D.O.F. EL 13/11/2008  *2575147. DESECHADO EN ORIGEN EL 30/04/2009
45	Con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 Constitucional para facultar al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro.	09/10/2008	*2514830. PUBLICADO EN D.O.F. EL 04/05/2009

46	Con proyecto de decreto que expide la Ley de la Policía Federal.	21/10/2008	*2568627. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/06/2009
47	Con proyecto de decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	21/10/2008	*2565462. PUBLICADO EN D.O.F. EL 29/05/2009
48	Que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	30/10/2008	*2817510. PUBLICADO EN D.O.F. EL 25/06/2012
49	Que reforma el artículo 3 del decreto que autorizó al Ejecutivo federal a firmar el texto del convenio sobre el Fondo Monetario Internacional.	13/11/2008	*2514874. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/01/2009
50	Con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 2 de la Ley que establece bases para la ejecución en México del convenio constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).	13/11/2008	*2514817. PUBLICADO EN D.O.F. EL 22/01/2009
51	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos a fin de modificar las características de diversas monedas, de acuerdo a lo publicado en el DOF el 22 de junio de 1992.	25/11/2008	*2514816. PUBLICADO EN D.O.F. EL 20/01/2009
52	Que reforma la Ley del Seguro Social.	12/02/2009	*2561887. PUBLICADO EN D.O.F. EL 26/05/2009
53	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 4º de la Ley que aprueba la adhesión de México al Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe y su ejecución.	19/03/2009	*2626991. PUBLICADO EN D.O.F. EL 16/06/2011
54	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	26/03/2009	*2557803. PUBLICADO EN D.O.F. EL 12/06/2009
55	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y del Código Penal Federal.	26/03/2009	*2574421. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/05/2009
56	Que reforma el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	31/03/2009	*2561889. PUBLICADO EN D.O.F. EL 04/06/2009
57	Con proyecto de decreto que adiciona el capítulo IV bis, al título octavo del libro primero del Código de Justicia Militar.	23/04/2009	*2661923. PUBLICADO EN D.O.F. EL 16/11/2011
58	Proyecto de decreto de Ley de Ingresos de la Federación 2010.	10/09/2009	*2598744. PUBLICADO EN D.O.F. EL 25/11/2009
59	Proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.	10/09/2009	*2609808. PUBLICADO EN D.O.F. EL 07/12/2009
60	Que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	10/09/2009	*2598743. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/11/2011
61	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativa al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos.	10/09/2009	*2598736. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/11/2009
62	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones Fiscales.	10/09/2009	*2598740. PUBLICADO EN D.O.F. EL 07/12/2009
63	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	10/09/2009	*2598737. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/11/2009
64	Que reforman los artículos 77 bis 12 y 77 bis 13 de la Ley General de Salud.	10/09/2009	*2613807. PUBLICADO EN D.O.F. EL 30/12/2009
65	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	01/10/2009	*2636141. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/08/2010
66	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México.	01/10/2009	*2636152. PUBLICADO EN D.O.F. EL 31/12/2012
67	Que expide la Ley de Asociaciones Público Privadas y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Expropiación, la Ley Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.	10/11/2009	*2661921. PUBLICADO EN D.O.F. EL 16/01/2012
68	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos de la Armada de México.	01/12/2009	*2646187. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/06/2011
69	Que establece las características de cuatro monedas de oro.	15/12/2009	*2631925. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/04/2010
70	Que establece las características de una moneda de oro y dos de plata, conmemorativas del bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y dos monedas de plata conmemorativas al centenario del inicio de la Revolución Mexicana.	15/12/2009	*2631927. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/04/2010
71	Que establece las características de cinco monedas de plata relativas al complejo arquitectónico de Chichén Itzá.	15/12/2009	*2631923. PUBLICADO EN D.O.F. EL 28/04/2010
72	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado).	15/12/2009	*2769052. PUBLICADO EN D.O.F. EL 09/08/2012



73	Que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	18/02/2010	*2664440. PUBLICADO EN D.O.F. EL 30/11/2010
74	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, del Código Penal Federal, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	06/04/2010	*2664411. PUBLICADO EN D.O.F. EL 10/05/2011
75	Que expide la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población.	12/05/2010	*2692192. PUBLICADO EN D.O.F. EL 27/01/2011
76	Que expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 bis, ambos del Código Fiscal de la Federación.	31/08/2010	*2771862. PUBLICADO EN D.O.F. EL 17/10/2012
77	Proyecto de decreto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011.	09/09/2010	*2694507. PUBLICADO EN D.O.F. EL 15/11/2010
78	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	09/09/2010	*2694501. PUBLICADO EN D.O.F. EL 18/11/2010
79	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativa al régimen fiscal de Petróleos Mexicanos.	09/09/2010	*2694500. PUBLICADO EN D.O.F. EL 18/11/2010
80	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011.	09/09/2010	*2709386. PUBLICADO EN D.O.F. EL 07/12/2010
81	Que establece las características de una moneda de oro conmemorativa del bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional.	28/09/2010	*2750284. PUBLICADO EN D.O.F. EL 14/06/2011
82	Que establece las características de veinticuatro monedas bimetalicas conmemorativas de la herencia numismática de México.	28/09/2010	*2750283. PUBLICADO EN D.O.F. EL 14/06/2011
83	Que establece las características de la octava moneda de plata conmemorativa del quinto centenario del encuentro de dos mundos.	28/09/2010	*2750285. PUBLICADO EN D.O.F. EL 14/06/2011
84	Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.	19/10/2010	*3106512. PUBLICADO EN D.O.F. EL 13/06/2014
85	Que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	18/11/2010	*2760137. PUBLICADO EN D.O.F. EL 01/06/2011
86	Que expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada.	09/12/2010	*2752069. PUBLICADO EN D.O.F. EL 11/01/2012
87	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.	09/12/2010	*2840347. PUBLICADO EN D.O.F. EL 05/06/2012
88	Que expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.	03/03/2011	*2758177. PUBLICADO EN D.O.F. EL 11/06/2012
89	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	22/06/2011	*2830940. PUBLICADO EN D.O.F. EL 03/04/2012
90	De Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.	13/09/2011	*2810512. PUBLICADO EN D.O.F. EL 16/11/2011
91	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.	13/09/2011	*2820604. PUBLICADO EN D.O.F. EL 12/12/2011
92	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos.	13/09/2011	*2810510. PUBLICADO EN D.O.F. EL 12/12/2011
93	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.	13/09/2011	*2803975. PUBLICADO EN D.O.F. EL 12/12/2011
94	Que reforma diversos artículos del decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, publicado en el DOF el 21 de diciembre de 2007.	13/09/2011	*2810509. PUBLICADO EN D.O.F. EL 12/12/2011
95	Que reforma los artículos 2 y 3 de la Ley que Establece Bases para la ejecución en México por el poder Ejecutivo federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.	18/10/2011	*2856276. PUBLICADO EN D.O.F. EL 14/05/2012
96	Que reforma el artículo 3 del Decreto por el que se autorizó al Ejecutivo Federal a firmar, en representación del gobierno de México, el texto del Convenio Sobre el Fondo Monetario Internacional.	14/12/2011	*2842228. PUBLICADO EN D.O.F. EL 14/05/2012

97	Que reforma las fracciones I y III del artículo 245 de la Ley General de Salud.	25/01/2012	*2877401. PUBLICADO EN D.O.F. EL 07/01/2014
98	Que reforma el artículo 4 del decreto que autoriza al Ejecutivo federal a firmar, en representación del gobierno de México, los Convenios Constitutivos sobre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.	30/05/2012	*3112241. PUBLICADO EN D.O.F. EL 29/12/2014
99	Que reforma el artículo 2 de la Ley que Establece Bases para la Ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento.	04/07/2012	*3112228. PUBLICADO EN D.O.F. EL 29/12/2014
100	Que reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno (iniciativa preferente).	04/09/2012	*2900975. PUBLICADO EN D.O.F. EL 12/11/2012
101	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (iniciativa preferente).	04/09/2012	*2901783. PUBLICADO EN D.O.F. EL 30/11/2012
102	Que modifica la denominación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, reforma y adiciona diversas de sus disposiciones y reforma algunos artículos de la Ley de Migración.	09/10/2012	*2973300. PUBLICADO EN D.O.F. EL 30/10/2014
103	Que expide la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro.	25/10/2012	*2926145. PUBLICADO EN D.O.F. EL 04/04/2013
104	Que expide la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas.	25/10/2012	*2976654. PUBLICADO EN D.O.F. EL 17/01/2014
105	Que adiciona un tercer párrafo al artículo 3 y reforma el artículo 4 de la Ley que Aprueba la Adhesión de México al Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe y su Ejecución.	20/11/2012	*3112235. PUBLICADO EN D.O.F. EL 29/12/2014

### Pendientes en Comisiones

No.	DENOMINACIÓN DE ASUNTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	ESTATUS
1	Que reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	13/03/2007	*2320805. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 13/03/2007
2	Que reforma los artículos 343 bis, en su tercer párrafo y 343 ter, ambos del Código Penal Federal.	13/03/2007	*2320817. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 13/03/2007
3	Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	23/04/2009	*2566393. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 23/04/2009
4	Que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de la Ley de Uniones de Crédito; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.	31/08/2010	*2674733. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 31/08/2010
5	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando único policial).	07/10/2010	*2687210. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 07/10/2010
6	Con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.	14/04/2011	*2766460. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 14/04/2011
7	Que establece las características de la novena moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos.	24/04/2012	*2878940. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 02/10/2012
8	Que expide la Ley General de Atención y Protección a las Víctimas y reforma diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Código Federal de Procedimientos Penales.	04/09/2012	*2896484. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 04/09/2012
9	Que modifica el título de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma diversas de sus disposiciones.	22/11/2012	*2919106. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 22/11/2012
10	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Agraria.	28/11/2012	*2921394. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE ORIGEN EL 28/11/2012

### Con Dictamen

No.	DENOMINACIÓN DE ASUNTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	ESTATUS
-----	------------------------	-----------------------	---------

1	Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley Orgánica de Nacional Financiera; la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, la Ley Orgánica de la Financiera Rural y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.	26/03/2009	*2572146. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA EL 03/09/2009
2	Con proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional.	23/04/2009	*2659880. DE PRIMERA LECTURA EN REVISORA EL 13/12/2011
3	Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	23/04/2009	*2871534. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA EL 19/04/2012
4	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	07/09/2010	*2864637. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA EL 10/04/2012
5	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	03/03/2011	*2762453. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 04/03/2014
6	Que expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones, y reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	14/04/2011	*2774741. PENDIENTE EN COMISION(ES) DE REVISORA EL 19/04/2012

### Desechadas

No.	DENOMINACIÓN DE ASUNTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	ESTATUS
1	De ley que establece la aportación de seguridad social para atender las enfermedades originadas por el tabaquismo que provocan gastos catastróficos.	05/12/2006	*2295435. DESECHADO EL 30/04/2013
2	Con Proyecto de Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	20/06/2007	*2348154. DESECHADO EL 30/04/2013
3	Con proyecto de decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal.	13/08/2008	*2883850. DESECHADO EL 30/04/2013
4	Que reforma la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Seguro Social.	12/02/2009	*2526476. DESECHADO EL 30/04/2013
5	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	03/09/2009	*2870256. DESECHADO EN ORIGEN EL 17/04/2012
6	Que expide la Ley que establece la Contribución para el Combate a la Pobreza.	10/09/2009	*2589921. DESECHADO EL 30/04/2013
7	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	22/09/2009	*2613816. DESECHADO EN ORIGEN EL 03/12/2009
8	Que expide la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal.	23/02/2010	*2633348. DESECHADO EL 30/04/2013
9	Que reforma el artículo cuarto, fracción III de las disposiciones transitorias de la Ley del ISR, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de las Leyes del ISR, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y del IVA, del Código Fiscal de la Federación y del decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en unidades de inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del ISR, publicado en el DOF el 1 de abril de 1995, dado a conocer en el DOF el 7 de diciembre de 2009.	07/04/2010	*2648188. DESECHADO EL 30/04/2013
10	Que expide el Código Federal de Procedimientos Penales.	22/09/2011	*2880957. DESECHADO EL 30/04/2013
11	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	28/11/2012	*2921436. DESECHADO EL 30/08/2013

26-1

"2009, Año de la Reforma Liberal"

15 DIC 2009

**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO**

Oficio No. SEL/300/3612/09  
México, D.F., a 15 de diciembre de 2009

SECRETARÍA  
DE GOBERNACIÓN



**Secretarios de la Cámara de Senadores  
del H. Congreso de la Unión  
Presentes**

Por instrucciones del Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la Iniciativa de **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

**Atentamente  
El Subsecretario**

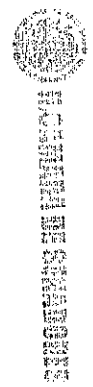
  
**Manuel Minjares Jiménez**

C.c.p.- Lic. Fernando Francisco Gómez Mont Urueta, Secretario de Gobernación.- Presente.  
Lic. Miguel Alessio Robles, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.  
Lic. Gonzalo Altamirano Dimas, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.  
Minutario  
UEL/311

ANEXO

RECIBIDO  
DE LA MESA DIRECTIVA  
15 DIC 15 PM 12 10

2009 DIC 15 PM 12 10



006362



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA  
CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
Presente.**

En las últimas décadas, México ha experimentado notables transformaciones sociales y políticas. Estas transformaciones implicaron la instalación de la pluralidad y la competencia plena entre las distintas fuerzas políticas del país, como un rasgo característico de nuestra nueva realidad. El cambio social ha obligado a un continuo proceso de transformación institucional, resultado de los empeños a favor de la democracia de muchas generaciones de mexicanos.

Estas transformaciones se acentúan a partir de los sesentas, con la primera reforma política trascendental del régimen posrevolucionario en la que se establecieron a nivel constitucional la figura de los partidos políticos y el establecimiento de las diputaciones plurinominales. El contraste que puede identificarse respecto del sistema político al finalizar la década de 1980 denota la magnitud de los cambios vividos. Donde, en el pasado, las decisiones judiciales y legislativas hacían eco de la voluntad del Presidente de la República, hay ahora un diálogo constante entre los poderes del Estado, que se contrapesan y obligan cotidianamente a una genuina colaboración. Donde, hace apenas veinte años, la capacidad de decisión de los gobiernos estatales y municipales se limitaba al cumplimiento de las instrucciones del centro, hoy presenciamos un sistema federal mucho más maduro, que hace necesaria la negociación y el compromiso común. De igual forma, las escasas posibilidades de competencia electoral del pasado fueron reemplazadas por procesos ampliamente competidos, transparentes y vigilados, a la luz de las normas constitucionales y legales que garantizan el pleno ejercicio del derecho del voto y la legitimidad de los resultados.

Los cambios que ha vivido el país a lo largo de los procesos de flexibilización, transición y consolidación democrática han modificado la relación entre el gobierno y la ciudadanía en terrenos antes impensables. Hoy los derechos de los hombres y mujeres que habitan esta nación están no sólo escritos en la ley, sino garantizados y protegidos por un Poder Judicial fuerte y plenamente independiente, así como por órganos constitucionales autónomos en materias centrales para la vida democrática. Hoy la voz de la autoridad se cuestiona cuando su ejercicio excede los alcances que la legalidad le señala. Es así que existen, entre otros organismos afines, una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un Instituto Federal Electoral y un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que procuran y protegen el cabal cumplimiento de los



#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

derechos que nuestra Constitución otorga a la población de nuestro país. El respeto a los derechos de los ciudadanos dejó de ser una concesión para convertirse en una obligación de todas las autoridades, como resultado de una lucha política y social que se extiende hasta nuestros días.

En el terreno estrictamente político, México dejó atrás el sistema de partido dominante, para desarrollar una democracia plural, en la que en todos los órdenes de gobierno existe la posibilidad real de la alternancia. En México ha dejado de haber partidos condenados a la derrota o con triunfos garantizados.

En cada elección se pone a prueba el poder de convocatoria, el trabajo político y los esfuerzos de argumentación de las fuerzas políticas que compiten por la representación y por el acceso a los órganos de gobierno. Cada elección es una oportunidad real de deliberación para la ciudadanía sobre el futuro que quiere darse y legar a las próximas generaciones. Cada resultado electoral, es una evidencia del acuerdo fundamental sobre las normas que nos permitieron obtenerlo.

Hoy contamos con un sistema de partidos plural y competitivo, con instituciones electorales confiables, con una sociedad atenta y demandante de resultados a sus gobiernos. Resulta preciso reconocer, sin embargo, que todos estos cambios no se han traducido en una mayor capacidad de los gobiernos para atender y resolver con eficacia los problemas y necesidades de la ciudadanía, y que ella misma ha manifestado, en diversas formas, su deseo de contar con mayores espacios de expresión y participación. Muchos años de esfuerzo ha costado construir estas instituciones, por lo que el gobierno, el Congreso y todos los partidos políticos, desde el espacio de atribuciones de cada uno, deben actuar, concertadamente, para consolidar y garantizar la viabilidad de dichas instituciones y sobre todo su permanencia a mediano y largo plazo.

En este punto de nuestra historia, todos los actores y particularmente el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso asumen responsablemente el reclamo popular por asegurar que la política deje de ser sinónimo de conflicto y de parálisis, y por transitar a un diseño institucional que favorezca que la política se consolide como instrumento de cambio al servicio de la sociedad.

El país requiere una reforma política de fondo que permita ampliar el ejercicio de las libertades y las capacidades ciudadanas y que haga posible traducir en acciones públicas concretas el mandato de los ciudadanos.



## PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Es necesario garantizar que el equilibrio entre poderes no se limite a la vigilancia y supervisión, sino que considere la corresponsabilidad en la concreción de acuerdos, a la vez que la unidad en el ejercicio del poder público. Se requiere que la pluralidad democrática sea verdaderamente representativa. El debate y la contraposición de ideas son enriquecedores cuando conducen a los acuerdos que se nutren con ellas. El disenso debe enriquecer las decisiones, no impedir las. Por eso es imperativo institucionalizar la eficiencia en la toma plural de decisiones.

Asimismo, es necesario ampliar la concepción de ciudadanía, de tal forma que nuestras instituciones no sólo garanticen las libertades fundamentales, sino que pongan en manos de los ciudadanos el poder para exigir una protección eficiente de sus derechos. Asimismo, el sistema político debe fortalecerse para garantizar un gobierno democrático en donde se respeten en todo momento las libertades políticas.

En tal sentido, las concepciones más avanzadas sobre democracia refieren en efecto, la existencia de elecciones periódicas, transparentes y en donde haya posibilidades efectivas de competencia, pero donde además se respeten los derechos humanos. México tiene que contar con un esquema que permita atender de manera permanente esta premisa.

Sobre todo porque en los últimos años, se ha extendido la percepción de que la política es un ejercicio estéril, que no responde a los intereses ciudadanos y, por el contrario, se usa para avanzar intereses personales. La democratización del país generó expectativas que no se han visto satisfechas por su funcionamiento. Hay que cambiar urgentemente esta percepción.

En el debate doctrinario contemporáneo, la discusión sobre la viabilidad de los regímenes presidenciales se centra en la evaluación de la capacidad de cooperación y diálogo constructivo entre los poderes ejecutivos y los congresos de cada país. Con este objetivo en la mira, el debate que se propone iniciar ahora es cómo fortalecer las instituciones de gobierno que nos ha legado nuestra historia nacional, sin renunciar a ellas en aras de experimentos inciertos. Cómo robustecer la capacidad del Congreso para generar la legislación que nuestro país demanda, y para ejercer responsablemente su función de control sobre el Ejecutivo. Cómo construir hoy, con nuestra realidad, con nuestras fuerzas políticas, los puentes de entendimiento que garanticen a los ciudadanos el buen gobierno que exigen.



## PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En la última década, varios esfuerzos de reflexión sobre el funcionamiento de nuestras instituciones de gobierno han legado un amplio conjunto de propuestas y debates en el marco de la denominada Reforma Política del Estado. Este ejercicio ha sido muy amplio y permanente y en él han participado la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados al convocar a la ciudadanía a expresarse en foros regionales en 1998, en los que se analizaron propuestas de reforma a 122 artículos constitucionales; la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, en 2000, en la que 167 destacados ciudadanos propusieron cambios específicos que aún ahora se discuten; las mesas de trabajo convocadas en 2001 por la Secretaría de Gobernación, de cuyo "Foro para la Revisión Integral de la Constitución" derivaron propuestas de reforma a 75 artículos constitucionales; la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) que, en 2007, convocó la participación de diputados y senadores de todos los partidos, en cumplimiento de un mandato legal, y del que derivaron 92 propuestas de reforma a la Constitución; así como un incontable número de foros, mesas redondas y seminarios convocados en el ámbito académico y de la sociedad civil.

La presente iniciativa persigue dos objetivos centrales: fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones. Varias de las propuestas que aquí se presentan buscan fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación, así como mecanismos de sanción al desempeño de los funcionarios y representantes públicos. Otra parte de las propuestas están encaminadas a dar un nuevo equilibrio a la relación entre los poderes, de tal forma que el diseño de colaboración entre poderes fortalezca la legitimidad de las decisiones y no las obstaculice. Asimismo, busca generar incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país. Finalmente, se incorporan también algunas propuestas que buscan facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de su ejecución y al fomentar que la pluralidad de opiniones políticas se traduzca en mayorías capaces de impulsar las decisiones que el país requiere.

Específicamente, se proponen nueve puntos para mejorar nuestro arreglo institucional actual:

1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.





PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

2. Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última.
3. Adoptar, para la elección del Presidente del República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.
4. Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.
5. Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
6. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.
7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.
8. Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.
9. Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

Las propuestas incluidas en esta iniciativa se presentan de manera simultánea para asegurar la coherencia en la revisión del diseño institucional, considerando la interacción y coordinación necesaria entre los distintos elementos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El país exige una reforma integral del sistema político y de los mecanismos de representación, demanda que no resultaría satisfecha con propuestas aisladas y sin un enfoque integral.

### **I. Elección consecutiva de legisladores y autoridades municipales**

México es uno de los pocos países democráticos en el mundo que prohíbe la elección consecutiva de legisladores y autoridades municipales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, originalmente no contemplaba la prohibición de la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión ni de los funcionarios de los ayuntamientos, siendo hasta 1933 que se introdujo esta prohibición.

En la circunstancia actual, en la que existe plena competencia electoral y un sistema de partidos plural, la prohibición en materia de reelección consecutiva para legisladores y funcionarios municipales carece de sentido por, al menos, tres motivos: a) entraña costos muy importantes para la calidad del gobierno así como para la relación entre ciudadanos y representantes electos; b) limita sensiblemente la posibilidad de legisladores y autoridades municipales de acumular conocimiento y experiencia en provecho de sus representados, y c) priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño. Todo ello ha contribuido a generar distancia entre ciudadanos y autoridades electas. Los aspectos positivos de la elección consecutiva de legisladores y de autoridades municipales han sido compartidos igualmente por legisladores de todos los partidos políticos, quienes a lo largo de las últimas legislaturas han presentado iniciativas de reformas sobre el tema. El mismo interés han mantenido legislaturas de los estados, que igualmente han aportado un número significativo de propuestas.

#### *o Elección consecutiva de los legisladores federales y locales*

En el Poder Legislativo, permitir la elección consecutiva favorecerá la profesionalización y especialización de los legisladores, en la medida en que su permanencia en la Cámara les permitirá incrementar su conocimiento de las materias sobre las que legislan. Además, este sistema favorece la conservación del conocimiento adquirido, pues permite que los legisladores electos de manera consecutiva transmitan su experiencia legislativa a los nuevos representantes. De esta forma, la elección consecutiva incidirá de manera positiva en la calidad,



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

eficiencia y continuidad del trabajo legislativo, por el simple hecho de contar con legisladores más calificados y de mayor experiencia.

Otra ventaja de la elección consecutiva es que fortalece la capacidad de la ciudadanía para evaluar el trabajo de sus representantes, lo que genera incentivos para que éstos atiendan y satisfagan las demandas de la ciudadanía. Puesto que los votantes tienen en sus manos la decisión sobre la permanencia del legislador en la Cámara, la elección consecutiva incrementa la rendición de cuentas y fomenta la construcción de vínculos más estrechos entre los representantes y los ciudadanos. Concretamente, la presente iniciativa propone permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determine de manera soberana la elección consecutiva y sus alcances, observando los límites establecidos en esta Constitución, es decir, la elección inmediata debe acotarse de tal manera que un legislador, federal o local, no importando si se trata del titular o del suplente, sólo pueda ocupar su cargo de manera continua hasta por un periodo de doce años, debiendo esperar al menos un periodo para estar en posición de volver a ocupar el mismo cargo. Ello a fin de equilibrar los beneficios de la elección consecutiva con los de la rotación y renovación en los cargos legislativos.

- *Elección consecutiva de los funcionarios municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal*

El artículo 115 constitucional establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos que han sido electos de manera directa, no podrán ser electos para el periodo inmediato. El artículo 122 establece, mediante la remisión a la ley, una prohibición análoga para los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal. Como se mencionó anteriormente, la prohibición de reelección municipal no estaba incluida en el texto original de la Constitución de 1917.

La propuesta de eliminar esta prohibición se sustenta en dos razones básicas. La primera es que la duración actual de los periodos de gestión municipal (y en su caso de las demarcaciones del Distrito Federal) no es suficiente para planear, ejecutar y concluir proyectos importantes de infraestructura y servicios públicos. La segunda es que la prohibición de la reelección inmediata inhibe la rendición de cuentas y la cercanía efectiva entre autoridades y ciudadanos.



#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Esta iniciativa propone eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determine de manera soberana la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, así como los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, puedan ser electos en periodos consecutivos. Al igual que la elección consecutiva legislativa, para las autoridades locales se establece la limitante de que los funcionarios locales podrán ser electos de manera consecutiva hasta por un periodo de 12 años, pasados los cuales no podrán asumir el cargo nuevamente sino hasta después de que haya transcurrido un periodo. Esto con el fin de evitar la formación de cacicazgos locales y de no reducir la competencia electoral. De eliminarse la prohibición para la elección consecutiva en el ámbito local se favorecería no sólo la calidad de la gestión, sino la rendición de cuentas, ya que los funcionarios que deseen continuar en su encargo tendrían que justificar sus acciones ante los gobernados, para ser favorecidos nuevamente con su voto. De manera que los ciudadanos puedan aprobar o reprobar mediante el sentido de su voto el desempeño de sus representantes, lo que a su vez permitiría que los intereses de los ciudadanos y sus representantes estén mejor alineados.

## **II. Conformación de las cámaras del H. Congreso de la Unión**

El diseño del sistema de representación política en México ha pasado por un proceso continuo de modernización, a través de cambios graduales que han considerado las demandas de la ciudadanía. Este proceso ha permitido adaptar las instituciones electorales a las características y necesidades del país en distintos periodos de su historia. La evolución de este sistema en los últimos cuarenta y cinco años revela una tensión entre el impulso por incorporar el disenso en los canales institucionales y la preocupación constante por la gobernabilidad.

Hasta la reforma publicada el 22 de junio de 1963, la Cámara de Diputados en México se conformó exclusivamente a través del mecanismo de mayoría relativa.

La referida reforma electoral impulsada por el Ejecutivo introdujo la figura de los "diputados de partido", que permitió a los partidos de oposición incorporarse a la competencia electoral con la posibilidad real de acceder a la integración de la representación popular, e iniciarse así en el ejercicio de las prácticas parlamentarias. La nueva figura otorgaba 5 escaños en la Cámara de Diputados al partido que obtuviera 2.5 por ciento de la votación nacional, más uno adicional y



#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

hasta un máximo de veinte, por cada 0.5 por ciento del total de votos que hubiera obtenido por encima del referido porcentaje base. Se excluían de la asignación de "diputados de partido" aquellos partidos que hubieran ganado en veinte distritos, o si ganaban en un número menor, el total de escaños que se les asignaba no podía superar veinte incluyendo aquellos que había ganado directamente. En 1972, una nueva reforma modificó el porcentaje mínimo para el otorgamiento de diputados de partido, a 1.5 por ciento de la votación nacional. Asimismo, el número máximo de diputados que un partido podía obtener por esta vía aumentó a veinticinco, con los ajustes correspondientes a las restricciones que establecía el texto constitucional reformado en 1963.

El cambio más importante en las modalidades de integración y composición de la Cámara de Diputados derivó de la reforma política de 1977. En virtud de ésta, el número de distritos uninominales en el país aumentó de 196 a 300, con la ampliación correspondiente en el número de escaños en la Cámara, que se seguirían eligiendo por mayoría relativa. La reforma estableció un modelo electoral segmentado, al establecer el principio de representación proporcional como vía de acceso a esa Cámara, en convivencia con el principio de mayoría relativa. Se determinó crear 100 escaños para asignar por el nuevo principio, a partir de listas regionales que sólo podrían registrar los partidos que contendieran con candidatos en al menos un tercio de los distritos uninominales. Tenían derecho a la asignación de escaños por representación proporcional los partidos que obtuvieran al menos 1.5 por ciento de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales establecidas (cinco, desde entonces) y que no obtuvieran triunfos en más de 60 distritos uninominales. La asignación de escaños por el nuevo principio se realizaba con base en el cociente electoral (número total de escaños a distribuir entre el total de votos).

En 1986, una nueva reforma duplicó el número de escaños a distribuir por el principio de representación proporcional, para llegar a un total de doscientas curules. Se impuso una cláusula de gobernabilidad que garantizaba al partido mayoritario tantos escaños como requiriera para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se estableció, en cambio, un techo de representación tal que ningún partido pudiera obtener más del 70 por ciento del total de escaños en la Cámara.

En 1990, se modificó la cláusula de gobernabilidad, de forma tal que al partido que obtuviera por lo menos 35 por ciento de la votación nacional, se le asignarían los diputados necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, así como dos escaños adicionales por cada punto porcentual obtenido por encima de ese



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

porcentaje base y hasta 60 por ciento. Se previó que si ningún partido alcanzaba ese porcentaje de votación, la asignación de escaños por representación proporcional se orientaría a igualar el porcentaje de representación de cada partido en la Cámara de Diputados al que obtuvieran en la votación. Asimismo, el partido que obtuviera entre 60 por ciento y 70 por ciento de la votación, obtendría tantos escaños como necesitara para que su representación en la Cámara equiparara el porcentaje de la votación obtenida.

En 1993, la legislación se modificó nuevamente para eliminar la cláusula de gobernabilidad. Se precisó que la asignación de escaños para la Cámara de Diputados se realizaría conforme a la votación nacional emitida. El límite de representación de un partido en esa Cámara disminuyó a 63 por ciento. Ningún partido con menos de 60 por ciento de la votación podría obtener más de 300 escaños, sumando los obtenidos por mayoría y los derivados de la representación proporcional. Pero aún con más de 60 por ciento de la votación, ningún partido podría obtener más de 315 escaños. En esta reforma se modificó también el esquema de composición e integración de la Cámara de Senadores, al duplicar su tamaño y establecer el sistema de primera minoría. En lugar de dos senadores por entidad federativa, se estableció la elección de cuatro: tres por mayoría relativa y uno para el partido que obtuviera más votos entre los que no ganaran. Este aspecto de la reforma, sin embargo, no llegó a aplicarse, pues fue posteriormente revisado.

Una nueva reforma en 1996, de gran alcance, sentó las bases de nuestro actual sistema electoral. En ella, se estableció un nuevo umbral de acceso a la representación en la Cámara de Diputados, aumentando a 2% la votación mínima necesaria para participar en el reparto de escaños por representación proporcional. El tope de representación se modificó: ningún partido podría obtener más de 60 por ciento de los escaños de esa Cámara. El tope máximo de sobrerrepresentación que un partido podía obtener sería de ocho puntos porcentuales sobre el porcentaje de votación nacional. La integración del Senado se modificó nuevamente, estableciéndose que una cuarta parte del Senado se elegiría a través del principio de representación proporcional. De este modo, se elegirían dos senadores por mayoría relativa en cada entidad; uno más se asignaría a la primera minoría de cada entidad y 32 senadores más se distribuirían con base en la votación obtenida por cada partido en el país (en una sola circunscripción nacional). La reforma electoral constitucional de 2007 no modificó el esquema de representación e integración de las cámaras.



#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Es así que actualmente, el Congreso de la Unión está compuesto por 300 diputados federales electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional (500 en total); así como 64 senadores electos por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por representación proporcional (128 en total). Como se ve, esta composición es resultado de una larga sucesión de reformas electorales. La evolución de nuestro sistema de representación muestra cómo la preocupación del Constituyente Permanente se orientó, sí, a dar voz a la pluralidad política del país, pero siempre con el interés de mantener la capacidad para alcanzar decisiones.

Garantizar la gobernabilidad de nuestra democracia y dar cauce institucional a las problemáticas, constituyen hoy en día nuestra prioridad principal. La capacidad de alcanzar mayorías ha dejado de ser un resultado deseable del sistema electoral y se ha convertido en una necesidad apremiante. La capacidad de tomar decisiones y de construir acuerdos a partir del diálogo fructífero entre el Ejecutivo y el Congreso, son una condición indispensable para avanzar hacia el futuro que la ciudadanía demanda.

Con base en estos argumentos, la presente iniciativa propone disminuir el tamaño de las cámaras de diputados y senadores, conservando el componente de proporcionalidad actual en la primera y modificando los principios de integración en la segunda. El interés por reducir el tamaño actual de las cámaras del Congreso atiende a dos propósitos, el primero se traduce en facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos. El segundo es atender a una preocupación ciudadana que se ve reflejada a través de los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 y que muestran que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían este cambio. En los últimos diez años, legisladores de las distintas fracciones parlamentarias han presentado cerca de treinta iniciativas ante el Congreso, con este propósito. Con lo cual la reducción de 100 escaños en la Cámara de Diputados y 32 en la Cámara de Senadores desahoga esta reiterada demanda de la ciudadanía, respecto de su representación parlamentaria.

Bajo esta propuesta, la Cámara de Diputados, dónde históricamente se ha expresado la pluralidad de las fuerzas políticas, se integraría por 240 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales y 160 diputados más electos por el principio de representación proporcional, con base, como ahora, en listas regionales en cinco circunscripciones plurinominales. Asimismo, esta iniciativa mantiene la proporción



#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

actual entre diputados electos por ambos principios, así como el límite porcentual del número total de diputados de un mismo partido. Tendrán derecho a la asignación de escaños por representación proporcional los partidos que obtengan, por lo menos, cuatro por ciento de la votación emitida, en congruencia con el nuevo umbral establecido para mantener el registro como partido político. Esta propuesta implica la redistribución del país, a fin de pasar de una división de 300 distritos a otra de 240, definidos con los mismos criterios establecidos en las disposiciones vigentes.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, la propuesta consiste en modificar su integración para fijarla en 96 escaños. La voluntad popular expresada en las urnas de cada entidad federativa continuará observándose a través de la distribución de estos escaños. Dichos legisladores serían electos de manera directa en treinta y dos circunscripciones (una por cada entidad federativa). Tres senadores representarían a los ciudadanos en cada entidad federativa. Los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas para cada entidad y los electores emitirán un solo voto a favor de alguna de las fórmulas de candidatos en esas listas. La suma de los votos que haya obtenido cada una de las fórmulas de candidatos registradas en sus listas conformará la votación efectiva de cada partido en la entidad. En el caso de que se trate de candidatos independientes, éstos sólo registrarán una fórmula que estará contenida dentro de su lista.

En el esquema propuesto, se consideran dos etapas para la asignación de escaños. En la primera, se establece una cuota de votación para la asignación de los escaños de 25 por ciento más uno de los votos efectivos que se obtienen restando de la votación emitida los votos nulos y los votos por candidatos no registrados. A cada partido o candidatura independiente se le asigna un escaño por cada 25 por ciento más uno de la votación efectiva que obtenga en la circunscripción estatal que corresponda. Los escaños que no fueron asignados en la primera etapa se otorgan a los partidos o coaliciones que tengan el mayor número de votos sustrayendo, del total de votos que obtuvo cada partido, la cuota utilizada para asignar los escaños que se asignaron en la primera etapa.

Esta fórmula favorece la creación de mayorías en el ámbito nacional tomando en cuenta la composición real del electorado en cada entidad por medio de una fórmula que reduce el umbral necesario para obtener un escaño en el Senado. Este cambio permitirá que una mayor cantidad de votos se traduzcan directamente en escaños. Finalmente, la propuesta devolverá al Senado su sentido original --ser un órgano de representación territorial-- acercando





PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

nuevamente al Congreso mexicano a los principios típicos de representación en un régimen bicameral federal.

Los elementos que componen esta propuesta, han resultado útiles para la integración de cuerpos legislativos en países como Brasil, Irlanda, Malta, Estonia, Australia, Irlanda del Norte y en Canadá, el caso de la Provincia de Columbia Británica.

Fijar en 400 el número de escaños a elegir en la Cámara de Diputados y en 96 para la Cámara de Senadores, permitiría garantizar una adecuada representación de la ciudadanía en el Congreso, manteniendo un adecuado balance entre pluralidad y eficacia, entre representación y gobernabilidad.

### **III. Segunda vuelta en la elección presidencial**

En la actualidad, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se elige de acuerdo al principio de mayoría relativa: gana aquél candidato que obtiene más votos, independientemente del porcentaje de la votación que haya obtenido.

Este principio electoral es muy eficiente cuando sólo se decide entre dos alternativas, pues el resultado asegura que el ganador estará respaldado por la mayoría de los electores. Sin embargo, cuando la elección incluye más alternativas, la regla inhibe la generación de apoyos mayoritarios más robustos.

La presente iniciativa propone el mecanismo de segunda vuelta electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El mecanismo se llevará a cabo en aquellas contiendas en las que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del total de los votos en una primera fecha electoral. Específicamente, se propone que cuando ninguno de los candidatos contendientes hubiese obtenido más del cincuenta por ciento del total de los sufragios, se realice una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación. La segunda votación será programada de manera concurrente con los cargos legislativos federales. Mediante este mecanismo se garantiza que los candidatos electos sean respaldados, en alguna de las dos votaciones, por una mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

La segunda vuelta electoral tiene su expresión más exitosa en la V República francesa, como un mecanismo de fortalecimiento de la legitimidad y actualmente



#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

se utiliza en las elecciones presidenciales de ochenta países. En esas naciones, la decisión de sustituir el principio electoral de mayoría relativa por el de mayoría absoluta respondió a la intención de fortalecer la legitimidad de los funcionarios electos, ampliando la base de apoyo necesaria para acceder al cargo.

La existencia de una segunda vuelta electoral promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y las negociaciones entre partidos y candidatos, con el fin de obtener el umbral de votación establecido como mínimo para ganar. Los partidos políticos y candidatos se verán incentivados a calcular sus posibilidades reales de triunfo y, en su caso, a negociar una asociación electoral con los contendientes que juzguen apropiados.

Otro aspecto destacable de la propuesta se relaciona con los calendarios electorales. La primera vuelta de la elección presidencial se realizará el primer domingo de julio, mientras que la de representantes del Congreso en ese año tendrá lugar el segundo domingo de agosto de manera concurrente con la segunda vuelta de la elección presidencial. Lo anterior permitirá al electorado la oportunidad de articular su decisión electoral considerando la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y promoviendo un efecto de atemperación al carácter proporcional de integración del Congreso de la Unión. Esto es, si en la primera fecha electoral resulta electo un presidente por mayoría, los electores tendrán disponible esta información al momento de decidir su voto para el Congreso. Pero aún en la eventualidad de una segunda vuelta, los electores podrán emitir, como ahora, un voto simultáneo para Presidente y legisladores, de manera que mantienen la opción de ofrecer un apoyo unificado o de dividir sus votos entre ambas elecciones. Esta alternativa beneficiará al elector, al tiempo que ofrece mejores incentivos al funcionamiento de nuestro régimen de gobierno.

Con base en los argumentos anteriores, se propone modificar las disposiciones constitucionales vigentes, a fin de instituir la posibilidad de una segunda vuelta para la elección del Presidente de la República.

Con el objeto de asegurar el adecuado desarrollo del proceso electoral, se propone que la instalación de cada legislatura se verifique a partir del primero de octubre del año correspondiente, realizando los ajustes necesarios para la presentación del paquete económico respectivo, así como al plazo estipulado para concluir la revisión de la cuenta pública.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

#### **IV. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político**

Actualmente, para conservar su registro, un partido político nacional debe obtener, como mínimo, dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esto se establece en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE). Por su parte, el artículo 101 de este mismo ordenamiento establece como causa de pérdida de registro de un partido político nacional que éste no obtenga la votación mínima de dos por ciento en alguna de las elecciones federales antes mencionadas.

Con el propósito de garantizar la representatividad social de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, receptoras de recursos del erario y beneficiarias de otras prerrogativas para apoyar sus actividades, la presente iniciativa propone elevar de dos a cuatro por ciento el umbral de votos necesario para que un partido político conserve el registro. Al respecto, es importante destacar que legisladores de distintas fracciones parlamentarias han presentado por lo menos diez iniciativas ante el Congreso en las que se proponen reformas similares.

En perspectiva comparada, México es uno de los países de América Latina que establece requisitos de votación más bajos para que los partidos conserven el registro. Entre las democracias de la región, sólo dos países establecen umbrales más bajos que el vigente en nuestro país, para que un partido político conserve su registro. Con México, tres países fijan este requisito en dos por ciento. Otras ocho naciones establecen porcentajes más elevados para conservar el registro.

Entre los países que establecen un porcentaje más alto se encuentran Bolivia, Chile, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. Aquéllos que se encuentran en circunstancias normativas idénticas a las vigentes a la fecha en México se encuentran: Colombia, Honduras y República Dominicana.

*Mínimo de votación requerido para evitar la cancelación de los partidos políticos<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Tomado de Daniel Zovatto, "Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada", en Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- IDEA Internacional, 2008 [1era. ed. 2006], p166.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

País	Mínimo requerido
Argentina	<b>No regulado</b> [Para la inscripción inicial se requiere que la cantidad de miembros sea al menos 4% de los votantes registrados, hasta un millón, en al menos 5 distritos]
Bolivia	<b>3%</b> de votos válidos
Brasil	<b>No regulado</b> [Para la inscripción inicial se requiere ganar al menos 0.5% de los votos en la última elección legislativa nacional, descontado nulos y en blanco, y con un mínimo de 0.1% de los votos distribuidos en al menos un tercio de los estados]
Chile	<b>5%</b> de votos válidos, a menos que elija cuatro parlamentarios en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales
Colombia	<b>2%</b> de votos válidos en la elección (Cámara de Representantes o Senado)
Costa Rica	Obtener un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas para la inscripción del partido ( <b>3000</b> en el caso de las elecciones nacionales)
Ecuador	<b>5%</b> de los votos válidos
El Salvador	<b>3%</b> de la votación
Guatemala	<b>5%</b> de los votos válidos, u obtener representación congresional
Honduras	<b>2%</b> de los votos válidos, u obtener un diputado
<b>México</b>	<b>2%</b> de la votación
Nicaragua	<b>4%</b> de los votos válidos
Panamá	<b>4%</b> de los votos válidos, de cualquiera de las cuatro elecciones (presidente, diputados, alcaldes y representantes de Corregimiento)
Paraguay	<b>1%</b> de los votos válidos, emitidos en cada una de las dos elecciones pluripersonales
Perú	<b>5%</b> del total de votos, u obtener representación parlamentaria
R. Dominicana	<b>2%</b> de los votos válidos, u obtener representación congresional
Uruguay	Al menos llegar al cociente de representación ( <b>500 votos</b> )
Venezuela	<b>1%</b> de los votos emitidos (o la inscripción debe renovarse)

En perspectiva histórica, en 1977, la votación total para mantener el registro de un partido político en México se fijó en uno punto cinco por ciento del total de alguna de las votaciones en la elección en la que se registró para participar. En la reforma



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

electoral de 1996, el umbral se elevó a dos por ciento. En el contexto de fortalecimiento del sistema de partidos, señalado en el inicio de esta exposición de motivos, se hace imperativo estimular la formación de institutos políticos con capacidad de una representación amplia de intereses de la ciudadanía. Por medio de esta propuesta, se fortalecen los incentivos para que las expresiones políticas con menor peso electoral concilien sus agendas con otros grupos ideológicamente afines, con el objeto de alcanzar la votación mínima para beneficiarse de las prerrogativas que la ley establece a las organizaciones que obtengan y mantengan el registro como partidos políticos nacionales.

#### **V. Candidaturas independientes**

Uno de los mayores retos que enfrenta actualmente el país es fortalecer la participación activa y responsable de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. En este sentido es necesario promover escenarios que permitan un equilibrio entre el principio de acceso al ejercicio del poder público a través de los partidos políticos y las candidaturas independientes. En efecto, la implementación de las candidaturas independientes ha sido propuesta por diversos funcionarios públicos, legisladores y la sociedad civil organizada. Los argumentos a favor de esta propuesta responden a la necesidad de crear nuevas vías de participación política para la ciudadanía; concretamente a abrirles canales de participación política distintos de la militancia partidista.

La reforma electoral de 2007 eliminó la posibilidad de proponer candidatos independientes en el ámbito local. Sumado a la prohibición contemplada para el ámbito federal, en el COFIPE, este hecho se ha interpretado como una limitación al derecho a ser votado para acceder a los cargos de elección popular, previsto en la Constitución. Cabe destacar que la mayoría de los países en el mundo contemplan las candidaturas independientes. De acuerdo con datos de IDEA Internacional, organismo especializado en estudios comparados de sistemas electorales del mundo, de un total de 198 países estudiados, más del 40 por ciento de los mismos permite candidatos independientes tanto para la presidencia como en la integración del Congreso, el 8 por ciento permite candidatos independientes sólo para Presidente y 37 por ciento sólo para el Congreso (ya sea en una o ambas cámaras). Dentro de los países de América Latina, se observa que nueve de ellos cuentan con una legislación que permite las candidaturas independientes para las elecciones presidenciales: Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En esta iniciativa se propone admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule. Para la aceptación de las candidaturas independientes, se requerirá que sean respaldados por al menos uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente. Contar con dicho respaldo, garantizará que aquéllos que busquen postularse bajo este esquema efectivamente cuenten con el apoyo de un porcentaje razonable del electorado. El propósito de esta iniciativa es fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de todos los ciudadanos mexicanos a ser votados.

Al autorizar la existencia de las candidaturas independientes se ofrece a la ciudadanía una alternativa para participar en la integración de la representación nacional o acceder al ejercicio del poder público independiente de la que ofrecen los partidos políticos. Los aspectos relativos a la regulación del financiamiento, acceso a medios, fiscalización de gastos y garantías exigidas a las candidaturas ciudadanas, se deberán establecer en la legislación secundaria.

## **VI. Iniciativa ciudadana**

En los últimos años, México ha transitado hacia un modelo democrático capaz de generar una alternancia en los poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante, esta transición no ha sido suficiente para asegurar una representatividad en la cual la ciudadanía incida eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyan los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón, resulta indispensable complementar nuestra actual democracia representativa con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias.

Una de las propuestas que cuenta con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos es la figura de iniciativa ciudadana. La propuesta consiste en reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando las iniciativas correspondientes cuenten con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional. Este derecho permitirá a grupos organizados de la sociedad civil presentar sus propuestas directamente ante el Congreso de la Unión, para expedir o reformar leyes en materia federal. El requisito constitucional de este derecho y su posterior reglamentación en la ley, garantizarán la representatividad mínima de las propuestas así presentadas.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La iniciativa ciudadana incentivará una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía en tanto que la propuesta no considera que este derecho deba estar acotado a alguna materia. Los legisladores, en ejercicio de su función de deliberación, se beneficiarán de un nuevo canal de comunicación irrestricto con la ciudadanía. A través de este mecanismo se busca promover un círculo virtuoso de representación efectiva, pero también responsable.

A partir del ejercicio de este nuevo derecho, la ciudadanía podrá emitir mensajes claros a los partidos políticos para que incluyan en sus plataformas electorales y sus agendas programáticas preocupaciones sociales claramente respaldadas. Los partidos políticos tendrán así un claro indicador sobre la eficacia con la que se atiende su función de representación de intereses y de canalización de la pluralidad de opiniones en el país. Tendrán también elementos adicionales para aproximar sus postulados a las necesidades de la ciudadanía. Se promueve así, una nueva vía de aproximación entre la ciudadanía y la política.

## **VII. Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La propuesta consiste en otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, exclusivamente en el ámbito de su competencia. Con ello se fortalecen las capacidades del Poder Judicial de la Federación y se consigue una nueva armonía en materia legislativa entre poderes que no parte del principio de la exclusión.

Actualmente, la facultad para iniciar leyes o decretos, dispuesta por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es compartida exclusivamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Poder Judicial de la Federación no está facultado para iniciar leyes o decretos y por tanto se encuentra marginado de dicha etapa de la construcción legislativa, si bien participa de la misma al ser la instancia garante de la constitucionalidad de la Ley. A nivel local, veintinueve entidades federativas han establecido en su Constitución Política el derecho de iniciativa del Poder Judicial local. La gran mayoría, restringen en diferentes grados dicha facultad y la circunscriben a la regulación de asuntos internos del propio Poder Judicial. Bajo una perspectiva de comparación internacional, existe un gran número de países latinoamericanos, entre los que se encuentran Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Panamá, Brasil, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Venezuela y



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Guatemala, quienes otorgan la facultad de iniciativa de ley a sus respectivos poderes judiciales federales.

Diputados de diversos grupos parlamentarios han presentado diversas iniciativas en favor de reformar el artículo 71 constitucional, a fin de incorporar el derecho de iniciar leyes para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Específicamente, se propone otorgar la facultad de iniciativa legislativa a la Corte en lo que respecta a las leyes directamente relacionadas con su funcionamiento y atribuciones, previa aprobación por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros. Esto faculta efectivamente al Poder Judicial de la Federación para participar en el proceso de elaboración y modificación de las normas que lo regulan. Con ello se propone lograr un equilibrio más constructivo entre los Poderes de la Unión que a la vez garantice que no exista injerencia en asuntos legislativos diferentes a los del ámbito de su competencia. Se pretende además sintonizar una práctica generalizada al otorgar facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación análogas a las que hoy tienen los poderes judiciales locales.

Con la reforma que se plantea, la Corte tendría la capacidad para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y la posibilidad de incidir directamente en mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional, como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

El perfeccionamiento de estas normas se vería reflejado en una mayor eficiencia del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, lo que se traducirá en beneficio directo para los ciudadanos.

#### **VIII. Iniciativa preferente del Presidente y referéndum para reformas constitucionales**

En un contexto plural, como el que vive México actualmente, la capacidad del Ejecutivo Federal para generar acuerdos con el Congreso se dificulta por la falta de mayorías. Con base en esto se motiva y justifica la revisión de las facultades de iniciativa de legislación del Poder Ejecutivo. Lo anterior con el fin de fortalecer la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo y para beneficio del funcionamiento general del régimen de gobierno mexicano.

El artículo 71 de nuestra Constitución establece la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes o decretos. Asimismo, establece la remisión inmediata





PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

a comisiones de las iniciativas; sin embargo, la reglamentación de trámite legislativo posterior no garantiza que dichas iniciativas se discutan en un periodo determinado, o que lleguen siquiera a dictaminarse. Es decir, no existe certidumbre respecto de la resolución del proyecto legislativo presentado.

Con el objetivo de promover la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y facilitar la consecución de objetivos prioritarios para la nación, se propone facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso un número determinado de iniciativas, dos al inicio de cada primer periodo de ordinario de sesiones, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluya dicho periodo.

El carácter de preferente no limita de modo alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, sino que simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.

En tal sentido, la presente iniciativa establece una disposición por la cual, si el Congreso no ha dictaminado y votado la iniciativa, ésta se considerará aprobada en los términos en los que fue presentada por el Ejecutivo Federal. Así, si la cámara de origen desechara la iniciativa respectiva no se requerirá del dictamen ni votación de la revisora. Pero, si la cámara de origen la aprobara, la revisora deberá dictaminar y votar la minuta respectiva.

Las iniciativas preferentes de reforma constitucional constituyen una excepción a este procedimiento de afirmativa ficta, en tanto que no podrán entrar en vigor sin antes haber sido aprobadas mediante un referéndum. Éste será convocado por el Instituto Federal Electoral a solicitud del Presidente de la República, dentro de los diez días hábiles siguientes a la conclusión del periodo que corresponda y versará solamente sobre iniciativas preferentes en las cuales el Congreso no se haya pronunciado en el periodo determinado por la ley. Sólo se considerarán aprobadas las iniciativas que obtengan el respaldo de las dos terceras partes de los votos emitidos a nivel nacional y más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas. Asimismo, en el referéndum deberá haber participado, al menos, la mitad de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Las materias electoral; fiscal; presupuestal; de seguridad nacional; de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada permanente quedan excluidas de este procedimiento. Finalmente, se establece que la eventual celebración de estos ejercicios se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio. A continuación se desglosan los argumentos para cada uno de los dos



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

aspectos que comprende esta propuesta: iniciativa preferente y referéndum para las iniciativas de reforma constitucional.

La iniciativa preferente del Presidente o trámite legislativo preferente, como suele denominarse a la propuesta objeto de esta iniciativa, se considera (con distintos matices), en las constituciones de varias democracias alrededor del mundo, incluyendo a las de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Francia, Nicaragua y Paraguay. Al considerar los plazos límite establecidos por las constituciones latinoamericanas que incluyen esta figura en su régimen constitucional se observan los siguientes datos: Chile, Colombia y Ecuador establecen para dictaminar las iniciativas remitidas por el Presidente con el carácter de preferentes, un plazo de treinta días. Paraguay por su parte señala un plazo de sesenta días.

Las reformas propuestas en esta iniciativa permitirán agilizar la respuesta del Congreso a la agenda gubernamental que se defina como prioritaria. Esta circunstancia normativa obligará al gobierno federal a identificar sus prioridades legislativas y la conveniencia de las propuestas ante los legisladores. El beneficio derivado para la ciudadanía incluye una agenda discutida con mayor celeridad y alta relevancia pública. Asimismo, el Ejecutivo podrá elegir aquellos proyectos en los cuáles estará dispuesto a asumir la totalidad de la responsabilidad política por la aprobación de iniciativas en caso de que el Congreso decida no pronunciarse.

Las modificaciones propuestas a las facultades de iniciativa del Ejecutivo, así como al correspondiente trámite legislativo por parte del Congreso de la Unión, incentivan también la corresponsabilidad entre éste y el Presidente en la conducción del Estado.

Así, se propone limitar el ejercicio de la facultad de trámite preferente a sólo dos iniciativas que se definan como prioritarias para cada primer periodo de sesiones del año legislativo. Estas iniciativas deberán ser presentadas por el titular del Poder Ejecutivo al inicio del correspondiente periodo de sesiones. Así se propicia la temprana definición de prioridades de gobierno tanto para los legisladores, como para la ciudadanía. Ambos sectores contarán pues con elementos oportunos para formar sus opiniones y expresarlas, y retroalimentar así un proceso público de deliberación democrática.

En lo que toca al aspecto del referéndum, para efectos de esta iniciativa, se entenderá como tal al mecanismo a través del cual se someten a consideración de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

la ciudadanía iniciativas de reforma constitucional sobre las que el Congreso no se haya pronunciado cuando fueron objeto de trámite legislativo preferente. Lo anterior sin menoscabo del procedimiento de reforma constitucional vigente establecido en el Artículo 135 de la Constitución.

La inclusión en el texto constitucional de este mecanismo de democracia directa ofrecerá a la ciudadanía una oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Ley fundamental. A través de este mecanismo serían los propios ciudadanos quienes determinen la aprobación o rechazo de iniciativas de reforma constitucional que el Presidente de la República haya propuesto como relevantes para el desarrollo de la nación, pero sobre las cuales el Congreso de la Unión no se haya pronunciado.

Adicionalmente, al depositar en la ciudadanía la decisión final sobre el destino de estas propuestas, se fortalece el sistema de contrapesos, evitando atribuir al Ejecutivo una facultad del Constituyente Permanente.

#### **IX. Veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece un conjunto de mecanismos que permiten procesar los conflictos y las diferencias entre los Poderes de la Unión para que la pluralidad se transforme en fortaleza y no en obstáculo; para que la diversidad y complejidad de la representación política den vida y dinamismo al sistema democrático. Uno de los mecanismos más característicos del equilibrio de pesos y contrapesos entre poderes en los sistemas presidenciales es la posibilidad del Ejecutivo de observar, ya sea parcial o totalmente, las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo.

La Constitución plantea las diversas modalidades del mecanismo que permiten al Ejecutivo y Legislativo ser copartícipes en el proceso legislativo. Sin embargo, a pesar de que el texto constitucional establece que el Presidente puede desechar, en todo o en parte, un proyecto de ley, en realidad no dispone del llamado veto parcial. Lo anterior debido a que, en caso de que el Congreso no supere el veto presidencial, el titular del Ejecutivo está impedido jurídicamente de publicar las partes del proyecto sobre las que no existan observaciones. Esta disposición impide la publicación de aquellas partes de los proyectos que alcanzaron consenso pleno al interior del Congreso y de éste con el Ejecutivo. Con el objeto de que las observaciones del Ejecutivo respecto de partes específicas de un proyecto de ley no impliquen que el proyecto pueda ser desechado en su



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

totalidad, en caso de que los legisladores no superen estas observaciones, se propone facultar al Ejecutivo para publicar las partes del proyecto avaladas tanto por éste como por el Congreso. Esta facultad del Ejecutivo para promulgar una ley en estas condiciones se actualizará en caso de no alcanzarse la superación del veto en alguna de las cámaras o, a manera de afirmativa ficta, si transcurridos veinte días hábiles no se efectúa la votación respectiva en el Congreso.

En el caso específico de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Constitución no es suficientemente precisa en cuanto a si éste puede o no ser observado por el Ejecutivo Federal como sucede en el caso de todas las leyes y decretos del Congreso de la Unión. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación de diversos preceptos constitucionales hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ejecutivo Federal sí cuenta con dicha atribución. Con el objeto de evitar riesgos en la conducción de las finanzas públicas y para dar certeza jurídica a la posibilidad del Ejecutivo de observar el Presupuesto, la presente iniciativa propone establecer de forma expresa la facultad para hacer observaciones parciales o, en su caso, vetar totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para la superación del veto se requerirá de las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados.

Concretamente, en el caso de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación fuese vetado en su totalidad por el Ejecutivo y dicho veto no fuese superado por la mayoría correspondiente o bien si no se hubiere realizado la votación respectiva en un plazo de diez días hábiles, continuará en vigor el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo Presupuesto. En caso de que para el último día de febrero del año que corresponda no se hubiere aprobado y expedido el nuevo Presupuesto, se consideraría prorrogada la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor por el resto del año. La reforma propuesta contempla la posibilidad de que se realicen los ajustes necesarios al Presupuesto en términos de lo que determine la ley secundaria.

No sobra mencionar que, en la actualidad, la mayoría de los sistemas presidenciales en el mundo reconocen la atribución del Ejecutivo para observar el presupuesto federal, como un elemento privilegiado para la generación de acuerdos y equilibrio con el Poder Legislativo.

Asimismo, con el propósito de dar mayor certidumbre a la determinación de las contribuciones y su recaudación, esta iniciativa propone la modificación al artículo



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

72 constitucional para precisar el proceso para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación. En primer lugar, es necesario considerar que la recaudación de las contribuciones es la fuente principal de ingresos que financia el gasto público. En este sentido, se considera indispensable que nuestro país cuente con un mecanismo claro a través del cual se asegure que, en todo momento, se cuenta con un marco legal que da certeza a la actividad recaudatoria del Estado y, en consecuencia, a la obtención de los recursos que se destinan al gasto público en beneficio de mayores y mejores resultados para la sociedad.

Así, se ha planteado un mecanismo que es sensible a la realidad y que da certeza jurídica, tanto a la recaudación de las contribuciones, como al nivel de endeudamiento. Bajo el esquema que se propone, el Ejecutivo Federal puede realizar un veto total o parcial de la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso de la Unión. En caso de que se trate de un veto parcial, el Ejecutivo Federal publicará la porción de la Ley de Ingresos que no haya sido observada, mientras que la porción objeto del veto seguirá el curso establecido en nuestra Carta Magna para resolver el mismo.

Si se tratara de un veto total y se agotara el plazo que se propone establecer en la propia Constitución, entonces continuará en vigor la Ley de Ingresos de la Federación vigente en el ejercicio inmediato anterior. El Congreso de la Unión gozaría de un plazo de veinte días hábiles para superar el veto del Ejecutivo Federal. Si transcurriera el plazo sin que el Congreso resolviera, la Ley de Ingresos del ejercicio inmediato anterior continuará su vigencia durante el resto del ejercicio en curso. En tal caso, atendiendo a las circunstancias particulares del ejercicio fiscal de que se trate, podrán realizarse ajustes, tanto en materia de contribuciones, como del nivel de endeudamiento de acuerdo a lo que determine la ley.

Esta propuesta no sólo garantiza que siempre se cuente con una Ley de Ingresos de la Federación en vigor que asegure la recaudación de contribuciones y el nivel de endeudamiento, sino que también se ajusta a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha señalado la necesidad de contar con una Ley de Ingresos de la Federación en vigor para que sea posible aplicar las disposiciones impositivas de carácter especial.

En atención a lo anterior, se considera que las modificaciones propuestas al artículo 72 de la Constitución dan certeza a la recaudación de contribuciones a través de un mecanismo para reconducir, es decir, prorrogar la Ley de Ingresos de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

la Federación de un ejercicio fiscal determinado al siguiente, cuando la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal siguiente se encuentre sujeta al veto constitucional.

En suma, las reformas a los artículos 72 y 74 de la Constitución Política, pretenden normar la facultad del Ejecutivo Federal, reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con ello establecer de forma clara, expresa y detallada la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones parciales, o en su caso, vetar totalmente al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Ley de Ingresos de la Federación. El Congreso podrá superar las observaciones que en su caso realice el Ejecutivo Federal por dos terceras partes de sus integrantes para cada caso, de acuerdo a la legislación vigente. En la modalidad en que las observaciones invalidaran ya sea el Proyecto del Presupuesto o la Ley de Ingresos (veto total), y de no ser superadas por el Congreso, entrará en vigor la disposición vigente para el año en curso, procedimiento conocido con el nombre de "reconducción" o "prórroga". En la modalidad de observaciones parciales (veto parcial), éstas solamente invalidarían las disposiciones específicas a que se refieren, pudiendo entrar en vigor el resto del decreto o Ley en caso de no ser superadas las observaciones.

Ante escenarios en los que un partido distinto al del titular del Ejecutivo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara, o incluso en los que el Ejecutivo no cuente con una mayoría relativa, la posibilidad de observar el presupuesto permitiría al Presidente de la República convertirse en un participante de las negociaciones con el Congreso, pero siempre respetuoso las facultades de esa soberanía.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de esa Cámara somete a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de:

### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Artículo Único.- Se reforman:** los artículos 35, fracciones I y II; 36, fracción III; 41, fracción I, y párrafo noveno de la actual fracción V; 51, 52, 53, 54, primer párrafo y fracciones II y IV, 56, 59, primer párrafo, 60, primer párrafo, 63 primer párrafo, 71, fracciones II y III y actual último párrafo, 72 inciso B, 74 fracción IV en



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

sus párrafos segundo y actual tercero, párrafo cuarto de la fracción VI, 77, fracción IV, 99, fracción II, párrafos primero y tercero, 115, fracción I párrafo segundo, 116 fracción II, segundo párrafo y el inciso e) de la fracción IV, 122, Base Primera, fracción I, y el actual tercer párrafo de la fracción II de la Base Tercera, 135 actual párrafo único; **se adicionan:** una fracción VI al artículo 35, una fracción V al artículo 41, recorriéndose en el orden las subsecuentes para pasar a ser VI y VII, y un párrafo tercero a la fracción IV del Apartado D, recorriéndose el actual párrafo tercero para ser cuarto del mismo artículo 41, un segundo párrafo al artículo 65 recorriéndose los actuales párrafos segundo y tercero para ser tercero y cuarto, las fracciones IV y V, así como un último párrafo del artículo 71, segundo y tercer párrafos del inciso C) del artículo 72, recorriéndose el actual segundo a ser cuarto, los párrafos tercero, cuarto y quinto de la fracción IV del artículo 74 pasando los actuales tercero, cuarto y quinto a ser sexto, séptimo y octavo párrafos, 81 párrafos segundo, tercero y cuarto, los párrafos tercero y cuarto a la fracción I del artículo 115, recorriéndose en su orden los actuales párrafos tercero, cuarto y quinto para pasar a ser quinto, sexto y séptimo párrafos, un tercer párrafo a la fracción II del artículo 116, recorriéndose los actuales párrafos tercero cuarto y quinto a ser cuarto, quinto y sexto párrafos, los párrafos segundo y tercero de la fracción I de la Base Primera y un último párrafo a la fracción II de la Base Tercera todos del artículo 122, los Apartados A y B al artículo 135 **y se deroga** el segundo párrafo del artículo 59, para quedar como sigue:

#### **Artículo 35.- ...**

- I. Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum;
- II. Poder ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión y votado para todos los cargos de elección popular como candidato de un partido político o de forma independiente, cumpliendo con los requisitos y calidades que señale la ley.
- III a V. ...
- VI. Ejercer el derecho de iniciativa ciudadana en los términos que establezcan esta Constitución y la ley.

#### **Artículo 36.- ...**

- I. ...
- II. ...
- III. Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum en los términos que señalen esta Constitución y la ley;
- IV. a V. ...

#### **Artículo 41.- ...**



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal. Al partido político nacional que no obtenga por lo menos el cuatro por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro correspondiente.

...

II. ...

III. ...

**Apartado A.---**

a) a g) ...

...

...

...

**Apartado B. ...**

a) a c) ...

...

**Apartado C. ...**

...

**Apartado D. ...**

IV. ...

...

La duración de la campaña para la primera votación de Presidente de la República, se sujetará a lo que establece el párrafo anterior. Las campañas para la segunda votación tendrán la duración que señale la ley.

...

V. Para la presentación y registro de candidaturas independientes, se deberán presentar un número de firmas no menor al uno por ciento del padrón electoral que corresponda a la demarcación. Dichas firmas deberán corresponder a ciudadanos que residan en la misma demarcación y satisfagan los requisitos que para el ejercicio del voto establezca la ley.

El Instituto Federal Electoral validará las firmas para el registro de las candidaturas independientes. La resolución del Instituto puede ser impugnada en los términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución.





PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La ley determinará las reglas a las que se sujetarán el financiamiento, las erogaciones en las campañas electorales y el acceso a medios de comunicación para las candidaturas independientes.

VI. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a: la capacitación y educación cívica; la geografía electoral; la organización de la primera votación y, en su caso, de la segunda votación para la elección del Presidente de la República; la organización del proceso de referéndum, el cómputo de su votación y la emisión de la declaratoria de validez de su resultado; la validación de firmas para la iniciativa ciudadana y para las candidaturas independientes; los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos; el padrón y lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...  
...  
...



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**VII.** Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

**Artículo 51.-** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos por periodos de tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

**Artículo 52.-** La Cámara de Diputados estará integrada por 240 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 160 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La elección deberá celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda. En los años en que concurra con la elección de Presidente de la República, la elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto.

**Artículo 53.-** La demarcación territorial de los 240 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 160 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**Artículo 54.-** La elección de los 160 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el cuatro por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 240 diputados por ambos principios.

V. ...

VI. ...

**Artículo 56.-** La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores. Cada entidad federativa estará representada por tres senadores que serán elegidos de conformidad con las siguientes bases y lo que disponga la ley:

I. Los partidos políticos registrarán una lista con tres fórmulas de candidatos. Las candidaturas independientes se registrarán como una sola fórmula de candidatos;

II. Los electores emitirán un voto a favor de una de las fórmulas de candidatos registradas.

La votación efectiva de cada partido político en la entidad federativa estará determinada por la suma de todos los votos que hubieran obtenido cada una de las tres fórmulas de la lista registrada por éstos;

III. Todo partido político tendrá derecho a una senaduría por cada veinticinco por ciento más un voto del total de los válidamente emitidos en la entidad federativa correspondiente.

Cuando los candidatos independientes obtengan al menos el porcentaje al que se refiere el párrafo anterior, tendrán derecho a una sola senaduría, con independencia de la votación total que hubiese obtenido;

IV. Las senadurías que no hubieran sido asignadas en términos de lo dispuesto en la fracción anterior serán distribuidas conforme a las siguientes bases:

a) Deberá descontarse a la votación estatal válida de cada partido político que hubiere obtenido al menos una senaduría, el veinticinco por ciento más un voto por cada senaduría que le hubiese sido asignada de acuerdo con la fracción anterior, y

b) Una vez hecho el procedimiento anterior, las senadurías restantes se asignarán progresivamente hasta cubrir el total de los escaños, entre los partidos políticos o



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

candidaturas independientes que mantengan el mayor número de votos restantes válidamente emitidos.

V. En caso de que ningún partido político o candidatura independiente hubiere obtenido al menos el veinticinco por ciento más un voto del total de los válidamente emitidos en la entidad federativa correspondiente,, las tres senadurías se asignarán a los partidos políticos o candidaturas independientes que hubieren obtenido el primero, segundo y tercer lugar respecto al total de votos válidamente emitidos. ;

VI. Las senadurías obtenidas por los partidos políticos serán asignadas a las fórmulas que hayan obtenido más votos.

La elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto del año que corresponda.

Los Senadores serán electos por periodos de seis años.

**Artículo 59.-** Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.

**Se deroga.**

**Artículo 60.-** El Instituto Federal Electoral, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas, y otorgará las constancias respectivas, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional y de senadores de conformidad con los artículos 54 y 56 de esta Constitución y la ley.

...

...

**Artículo 63.-** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados por el principio de mayoría relativa la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de Senadores será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de votación en la entidad federativa que corresponda y, de no ser posible, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

...  
...  
...

#### **Artículo 65.- ....**

En los años que se celebre la elección para Cámara de Diputados, el Congreso se reunirá a partir del 1º de octubre.

...  
...

#### **Artículo 71.- ...**

I. ...

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados;

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la iniciativa hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus miembros, respecto de las siguientes leyes:

a) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

b) Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución; y

c) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de esta Constitución.

V. A los ciudadanos que representen un número no menor al cero punto uno por ciento del padrón electoral que satisfagan los requisitos que para el ejercicio del voto establezca la ley.

El Instituto Federal Electoral validará las firmas para la iniciativa ciudadana. La resolución del Instituto puede ser impugnada en los términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución.



#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los ciudadanos en términos de la fracción quinta, se turnarán a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en comisión y votadas por el Pleno de ambas Cámaras antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario, éstas se considerarán aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal; con excepción de aquéllas que tengan por objeto reformar o adicionar esta Constitución, caso en el cual se podrá convocar a referéndum, de conformidad con lo previsto en el artículo 135, Apartado B, de esta Constitución.

#### **Artículo 72.- ...**

**A. ...**

**B.** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días hábiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido.

**C. ...**

En caso de no alcanzarse dicha mayoría en alguna de las Cámaras o si transcurridos veinte días hábiles no se efectuara la votación respectiva, el Ejecutivo promulgará y publicará el proyecto y, por tanto, tendrá el carácter de ley o decreto respecto de todos los artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos, que no hubieran sido observados por el Ejecutivo.

Si el proyecto de Ley de Ingresos fue observado por el Ejecutivo en su totalidad, sin que se superaran dichas observaciones continuará en vigor la Ley de Ingresos vigente hasta en tanto no se expida la nueva Ley. En caso de que para el último día del mes de febrero del año que corresponda no se hubiere aprobado y expedido la nueva Ley, se considerará prorrogada su vigencia por todo el año de calendario de que se trate; y en este caso, se harán los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que disponga la ley.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. a J. ...

...

**Artículo 74.- ...**

I. a III ...

IV. ...

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. En los años que se lleve a cabo la elección de la Cámara de Diputados y no concorra con la elección de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal enviara la iniciativa y el proyecto a más tardar el día 1º del mes de octubre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, en un plazo de diez días hábiles. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones, lo promulgará y publicará.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, en un plazo de diez días hábiles; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, el Proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

En caso de no alcanzarse dicha mayoría, o transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se hubiere efectuado la votación respectiva, el proyecto será decreto respecto de todos los artículos, apartados, fracciones, incisos, párrafos y anexos que no hubieren sido observados por el Ejecutivo Federal, y volverá a éste para su promulgación y publicación. Si el proyecto fue observado por el Ejecutivo en su totalidad, sin que se superaran dichas observaciones en el plazo antes previsto, continuará en vigor el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo Presupuesto. En caso de que para el último día del mes de febrero del año que corresponda no se



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

hubiere aprobado y expedido el nuevo Presupuesto, se considerará prorrogada la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor por todo el año de calendario de que se trate. En ambos casos, se harán los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que disponga la ley.

Cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre, siendo aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en el artículo 72 y en los párrafos tercero, cuarto y quinto de esta fracción. La Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos podrán ser devueltos con las observaciones del Ejecutivo dentro de los siguientes diez días hábiles. Para dar trámite a las mismas, la Comisión Permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario, debiendo verificarse la votación respectiva antes del inicio del segundo periodo ordinario de sesiones. De ser el caso, en tanto no se hayan agotado los procedimientos previstos en los preceptos a que se refiere este párrafo, se entenderá prorrogada la vigencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor, hasta en tanto entren en vigor dicha Ley y Decreto.

...

...

V. ...

VI. ...

...

...

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...

VII. al VIII. ...

**Artículo 77.-** ...

I. a III. ...





PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados por el principio de mayoría relativa y senadores del Congreso de la Unión, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

**Artículo 81.- ...**

Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga, la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.

**Artículo 99.- ...**

...

...

...

I. ...

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en la primera como en la segunda votación, serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

...

La Sala Superior realizará los cómputos finales de la primera votación y, en su caso, de la segunda, de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos en términos del artículo 81 de esta Constitución. .

II. a IX. ...



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

**Artículo 115.- ...**

**I. ...**

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, serán considerados como electos popularmente por elección directa desde el momento en que inicie el período para el cual fueron electos, nombrados o designados para efectos de los plazos a que alude el segundo párrafo de esta fracción.

...  
...  
...

**II. a X. ...**

**Artículo 116.- ...**

...

**I. ...**

**II. ...**

Los diputados de las legislaturas de los Estados podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

...

...

...

III. ...

IV. ...

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

f) a n) ...

V. a VII. ...

Artículo 122.- ...

...

...

...

...

...

A. a C. ...

**BASE PRIMERA.- ...**

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán electos por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

Los Diputados a la Asamblea Legislativa podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita el Estatuto de Gobierno, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por dicho estatuto y que no excederá los cuatro años.

II. a V. ...

**BASE SEGUNDA.- ...**

**BASE TERCERA.- ...**

I. ...

II. ...

...



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita el Estatuto de Gobierno, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por dicho estatuto y que no excederá los cuatro años.

**BASE CUARTA.- ...**

**BASE QUINTA.- ...**

**Artículo 135.-** La presente Constitución podrá ser adicionada o reformada, en los términos siguientes:

**Apartado A.**

El Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de cada una de sus Cámaras, podrá acordar las reformas o adiciones, mismas que deberán ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

**Apartado B.**

En el caso de las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el Ejecutivo Federal con carácter de preferente, el procedimiento de referéndum dispuesto por el artículo 71 de esta Constitución, se sujetará a las siguientes bases:

- a) Podrán ser sometidas a referéndum las Iniciativas preferentes cuando no sean dictaminadas, y votadas en ambas Cámaras antes de que concluya el periodo de sesiones correspondiente, y siempre y cuando no se trate de materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.
- b) La convocatoria será hecha por el Instituto Federal Electoral, previa solicitud que haga el Presidente de la República dentro de los diez días hábiles posteriores a la conclusión del periodo correspondiente;



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- c) La votación se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio del año correspondiente;
- d) Se reputarán aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos válidos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum y con más de la mitad de los votos válidos a favor en la mayoría de las entidades federativas;
- e) Para que los resultados del referéndum sean obligatorios es necesaria la participación del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;
- f) El Instituto Federal Electoral hará los cómputos de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, y
- g) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de las impugnaciones que se presenten respecto del procedimiento de referéndum, en términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución.

### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto.

**TERCERO.** Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adecuarán su legislación en lo relativo a candidaturas independientes en un plazo máximo de 180 días a partir de la publicación del presente decreto.

**CUARTO.** El periodo de los diputados y senadores elegidos a la LXI legislatura concluirá el 30 de septiembre de 2012.



Última página de la Iniciativa de Decreto  
por el que se Reforman, Adicionan y  
Derogan diversas disposiciones de la  
Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a quince de diciembre del año dos mil nueve.

**SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.  
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**



**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**

## FUENTES DE CONSULTA

- Acosta Romero, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1993.
- Andrade Sánchez, Eduardo. “Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI, “Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral.
- Arnaiz Amigo, Aurora. “Estructura del Estado”, Editorial Porrúa, México 1993.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco. “Régimen Jurídico del Servidor Público”, Editorial Porrúa, México 1995.
- Arteaga Nava, Elisur. “*Derecho Constitucional*”, 2ª. Edición, Editorial Oxford México 1999.
- Benson, Nettie Lee. “La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano”, Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.
- Berlín Valenzuela, Francisco. “Derecho Parlamentario”, 1ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Blanco Valdés R. “El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado Liberal”, Alianza Editorial S.A., Madrid 2006.
- Bobbio, Norberto. “El futuro de la democracia”, Fondo de Cultura Económica México 2001.
- Borja, Rodrigo. “Enciclopedia de la Política”, 4ª. Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1997.

- Burdese, Alberto. “Manual De Derecho Público Romano”, Bosch Casa Editorial, Barcelona 1972.
- Burke, Edmund. “Textos Políticos”, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. División de Poderes en “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- Cabanellas, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, 24ª. Edición, Tomo VIII, Hestiasa, Buenos Aires 1996.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel. “Lógica Parlamentaria”, Miguel Ángel Camposeco, México 1996
- Carbonell, Miguel (coord.). “Diccionario de Derecho Constitucional”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.
- Cárdenas Gracia, Jaime. “Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos”, Fondo de Cultura Económica, México 1992.
- Cárdenas Gracia, Jaime. “Transición Política y Reforma Constitucional en México”, 2a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.
- Cárdenas Gracia, Jaime. “El Proceso Electoral de 2006 y las Reformas Electorales Necesarias”, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho



Constitucional, Núm. 16, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2006.

- Cárdenas Gracia, Jaime. “Partidos Políticos y Democracia”, Editorial Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, Numero 8, México.
- Carpizo, Jorge. “Colaboración de Poderes”, 1ª. Edición, Tomo D-H, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982.
- Carpizo MacGregor, Jorge. “El Presidencialismo Mexicano”, Siglo XXI, México 1990
- Carpizo, Jorge. “Veto presidencial”, en Carbonell, Miguel (coord.), “Diccionario de Derecho Constitucional”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.
- Carpizo MacGregor, Jorge y Carbonell, Miguel. “Derecho Constitucional”, 6a. Edición, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2009
- Carpizo MacGregor, Jorge. “La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y realidad”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 131, México 2011.
- Coderch, Pablo Salvador, “La publicación de las leyes” en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa, Bosch, Barcelona 1986.
- Cordero Luis Alberto (Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos con centro en Costa Rica). “Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del siglo XXI”,

Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral.” Tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999.

- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. “Elecciones, Dinero y Corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox” Ediciones Cal y Arena, México 2006.
- Cotta, Maurizio. "Parlamentos y representación" en Pasquino, Gianfranco y otros, Manual de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid 1986
- Cossío Villegas, Daniel. “El sistema político mexicano”, Joaquín Mortiz Editorial, México 1995.
- Covián, Andrade, Miguel, “Teoría Constitucional”, 2ª Edición, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México 2000.
- Crespo, José Antonio. “Elecciones y Democracia”, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 5 México, 1995.
- Curzio Gutiérrez, Leonardo, "Transición política y gobernabilidad o la responsabilidad como horizonte", en Leonardo Curzio (Coord.), La oferta electoral de los partidos políticos rumbo a las elecciones del 21 de agosto, Tríana Editores, México 1994.
- Da Silva, José Alfonso. “El proceso legislativo como objeto”, en Quiroga Lavie, Humberto et. al., Derecho Parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México 1987.
- De Andrea Sánchez, Francisco José, Los Partidos Políticos, Su marco Teórico - jurídico y las Finanzas de la Política, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. “Elementos de Derecho Constitucional”, Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, México 1982.

- De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. “Diccionario de Derecho”, 20ª edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- Del Castillo Vera, Pilar, “La Financiación de los Partidos Políticos: Propuestas para una Reforma”, Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993.
- Del Toro Calero, Luis. ““La iniciativa y formación de las leyes”, en Ochoa Campos, Moisés (coord.), “Derecho Legislativo Mexicano”, Cámara de Diputados, México 1973.
- Diamond, Larry & Richard Gunther. “Types and Functions of Parties” en *Political Parties and Democracy*, Larry Diamond & Richard Gunther (Eds.), Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.
- Duverger, Maurice. “Los Partidos Políticos”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- Espinoza Toledo, Ricardo, Sistemas Parlamentario Presidencial y Semipresidencial, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª. Edición, México 2001.
- Fernández Ruiz, Jorge. “Poder legislativo”, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003.
- Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, 36ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997
- García Máynez, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, 36ª. Edición., Editorial Porrúa, México 1984.
- García Morillo, Joaquín. “El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español” Congreso de los Diputados, Madrid 1985.

- Gamboa Montejano, Claudia. “Proceso Legislativo: Estudio de Derecho Comparado de diversos países”, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México 2006
- Garrido Felipe. “Historia de México”, Editorial Mexicana, México 1994
- Garrido, Luis Javier. “El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)”, Siglo XXI, México 1998.
- Garza García, César Carlos. “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial MacGraw-Hill, México 1997.
- González de la Vega, René. “Reflexiones sobre el Derecho Mexicano”, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.
- González Madrid, Miguel, “Democracia y Justicia Intrapartidaria; Medios de Control Interno de los Partidos”, 7 Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011.
- González Molina, Gabriel. “Cómo Ganar las Elecciones. Estrategias de Comunicación para Candidatos y Partidos”, Cal y Arena, México 2000.
- Hernández, Pedro F. y Rayo Sankey García, María. “La relación Iglesia-Estado dialéctica y dialógica”, Cámara de Diputados, Legislatura, Serie II. Léxico y Discurso parlamentario, Vol. II. La Argumentación Parlamentaria, T. I. México 1996.
- Hernández, María del Pilar. (Coord.) “Democracia Interna: Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México” en Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1ª. Edición, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.

- Kelsen, Hans. "Formación de la voluntad en la democracia moderna" en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), *Teoría y Sociología de los Partidos Políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- Kelsen, Hans. "Teoría Pura del Derecho", Trad. Roberto J. Vernengo 8ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1995.
- Klingemann, Hans - Dieter, Hofferbert 1., Richard y Bugde, Ian, "*Parties, Policies, and Democracy*", Westview Press, Michigan USA 1994.
- Larrosa, Manuel. 1995 "Las reformas electorales, 1989-1993", en Jorge Alcocer (Coord.): *Elecciones, diálogo y reforma en México*, 1994, Nuevo Horizonte Editores, México 1994.
- Larrosa Haro, Manuel y Guerra Yanelli. "El Régimen de Partidos Políticos en México: Su Regulación en la Legislación Electoral (1911-2004), ¿hacia una Ley de Partidos?", Editorial Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Volumen 1, Número 2, México 2005.
- Leibholz, Gerhard, "Representación e identidad" en Lenk, K., y Neuman, F.(eds), "*Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*", Anagrama, Barcelona 1980.
- Loaeza, Soledad, "Oposición y Democracia", Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 11, México 1996.
- Loaeza, Soledad. "La Lenta Construcción del Pluralismo Mexicano", en Couffignal, Georges (Comp.), "*Democracias posibles*", Fondo de Cultura Económica, México 1993.

- López Olvera, Miguel Alejandro, “El Procedimiento Legislativo”, Concordancias. Estudios jurídicos y Sociales, Año 3, Núm. 5, México 1998
- López Olvera, Miguel Alejandro. “Técnica Legislativa”, Editorial Mc. Graw Hill, 1ª. Edición, México 2002.
- Madrazo, Jorge. “Publicación de la Ley”, Diccionario Jurídico Mexicano”, 2a. Edición, Tomo III, Editorial Porrúa, México 1987.
- Manin, Bernard. "Metamorfosis de la representación" en Dos Santos, Mario (comp.), ¿Qué queda de la representación política? Nueva Sociedad, Caracas 1992.
- Manin Bemard, Przeworski Adam y Stokes, C. Susan, "Elections and Representation", en Manin, B., Przeworski, A., y Stokes, C. Susan, “Democracy, Accountability, and Representation”, Cambridge University Press, 1999.
- Manzella, Andrea. “ El Parlamento”, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1987.
- Martínez Báez, Antonio. “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones”, Artículo 108 de la Constitución de 1857 Tomo X, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México 1967.
- Martínez Morales, Rafael. “Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos”, Editorial Harla, México 1996.
- Martínez Sospedra, Manuel, “Introducción a los Partidos Políticos”, Editorial Ariel Derecho, México, 1999.
- Meyer, Lorenzo, y Reyna, José Luis "México, el Sistema y sus Partidos; entre el Autoritarismo y la Democracia" en Meyer, L. y Reyna, José Luis (Coords), “Los sistemas políticos en América Latina”, Siglo XXI- ONU, México 1999

- Mora Donatto, Cecilia. “Principales Procedimientos Parlamentarios”, Secretaría de Servicios Parlamentarios, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2000.
- Moreno Collado, Jorge, “Vigencia de leyes y decretos”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª. Edición, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
- Moreno Díaz, Daniel. “Derecho Constitucional Mexicano”, 13ª. Editorial Porrúa, México 1996.
- Morlino, Leonardo. “Democracias y Democratizaciones” Centro de Estudios de Política Comparada, México 2005.
- Molina Piñeiro, Luis J., “Procedimiento Legislativo”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª. Edición, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
- Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo. “El control parlamentario”, Editorial Tecnos Madrid 1984.
- Montesquieu. “Del espíritu de las Leyes”; Editorial Porrúa, México 1977.
- Moruno, Leonardo. “Los autoritarismos”, en Pasquino, Gianfranco (Comp.), “Manual de Ciencia Política”, Alianza Universidad, Madrid 1996.
- Namorado Urrutia, Pericles. “Iniciativa de Ley o Decreto”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª. Edición, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México 1998.
- Nateras, Eduardo, “Sentimiento de Representación Política en los Mexicanos” en Moreno Álvarez, Alejandro y Cebollada Gay, Marta (Coord.), Opinión Pública, Representación Política y Democracia en México, Instituto Tecnológico

Autónomo de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXII Legislatura, 1ª. Edición, México 2013.

- Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos”, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy", Journal of Democracy 5, Núm. 1.
- Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en México”, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. “El financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México: Sus Fortalezas y Debilidades al año 2003”, Election Law Journal, Volumen 3, Número 3, 2004.
- Olivera Toro, Jorge. “Manual de Derecho Administrativo”, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1988.
- Ortiz Arana, Fernando y Onosandro Trejo Cerda. “El Procedimiento Legislativo Mexicano”, Editorial Sista, México 2005
- Pacheco Méndez, Guadalupe. “Caleidoscopio Electoral, Elecciones en México 1979-1997”, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, México 2000.
- Peschard Mariscal, Jacqueline. “Los retos de los partidos políticos en la postransición” en Francisco Reveles Vázquez. “Los Partidos Políticos en México”. ¿Crisis, adaptación o transformación?” México, Gernika/Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Comentario al Artículo 71, Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos. Comentada”, 7ª Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995.

- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. “El control del gobierno: Función del Poder Legislativo”, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996.
- Pérez, Fernández del Castillo Bernardo, “Ética del Legislador”, ed. Porrúa, México 2004.
- Pitalúa Torres, Víctor David. “Funcionamiento de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Tercer Año de Ejercicio, Septiembre 2014.
- Ponce Castillo Rodolfo. “Fundamentos de Derecho”, 5ª. Edición, Editorial Limusa Noriega, México 2007.
- Porras Nadales, Antonio J. “Representación y Democracia Avanzada”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994.
- Rabasa, O. Emilio, “El Pensamiento del Constituyente de 1916-1917”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996.
- Rabasa, O. Emilio. “La Constitución y la Dictadura”, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México 1999.
- Remolina Roqueñí, Felipe. “La Constitución de Apatzingán, Estudio Jurídico Histórico”, Colección Bicentenarios, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ª. Edición, México 2014.
- Rodríguez Lozano, Amador. “Lo Claroscuro de la Representación Política”, Senado de la República, LVI Legislatura, 1ª. Edición Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

- Romero Vargas Iturbide, Ignacio. “La Cámara de Senadores de la República Mexicana”, Senado de la República, México 1967.
- Rosende Subiabre, Hugo. “La promulgación y la publicación de la ley”, Editorial Nascimento Santiago, 1941
- Santaolalla, Fernando. “Derecho Parlamentario Español”, Editorial Espasa-Calpe, Madrid 1990.
- Sartori, Giovanni. “Ingeniería Constitucional Comparada”, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
- Sartori, Giovanni. “Elementos de Teoría Política”, Alianza Editorial, Madrid 1992.
- Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Editorial Trillas, México 1991.
- Sayeg Helú, Jorge. “El Constitucionalismo Social Mexicano”, Fondo de Cultura Económica, México 1991.
- Sainz Moreno, Fernando. “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, La técnica legislativa a debate, Editorial Tecnos, Madrid 1994.
- Sánchez Bringas, Enrique. “Derecho Constitucional”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- Schmitt, Carl. “El concepto de lo político”, Alianza Editorial, Madrid 1999.
- Schumpeter, Joseph A. “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, Aguilar, Madrid, 1952.

- Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”, 2ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1961.
- Serra Rojas, Andrés, “Liderazgo” en A. Serra Rojas. “Diccionario de Ciencia Política”, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.
- Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 28ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1994.
- Trejo Romo, Pablo (et. al.), Suplemento especial, Núm. 2, El Día, julio de 1994, citado en Pablo Trejo Romo, “Los Proyectos Políticos de los Partidos en México para las elecciones de 1994”, en Revista Estudios Políticos, Núm. 6, Nueva Época, enero-marzo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995.
- Velásquez José. “El control de la Administración Pública en México”, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996.
- Viver i Pi-Sunyer, Carles. “La promulgación y la fecha de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa, Bosch, Barcelona 1986.
- Weber, Max. “Economía y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México 1964.
- Weber, Max. “La Política Como Vocación, Revista de Ciencias Políticas y Sociales, México 1959.
- Woldenberg, José. “Relevancia y actualidad de la contienda”, Dinero y Contienda Político-Electoral. Reto de la Democracia”. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Daniel Zovatto (coords.), Fondo de Cultura Económica, México 2003.

## OTROS

- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid 2001.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª. Edición, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1994.
- Oficio SEL/300/3512/09 del 15 de diciembre de 2009 signado por el Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación donde se remite Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política (Iniciativa de Reforma Política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa), 2009.
- Recopilación de las plataformas políticas de las campañas presidenciales, Partido Acción Nacional, 1975.
- Agencia NOTIMEX, Ciudad de México, México, 18 de enero de 2006.

## LEGISLACIÓN VIGENTE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, retomada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- Código Penal Federal retomado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_120315.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120315.pdf)
- Código Civil Federal, retomado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_241213.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf)
- Código Civil para el Distrito Federal, retomado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c9dc6843e50163a0d2628615e069b140.pdf>

- Código Fiscal de la Federación, retomado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_070115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_070115.pdf)
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos retomada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_180515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_180515.pdf)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, retomada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>
- Ley General de Partidos Políticos, retomada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_100914.pdf)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, retomada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf)
- Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, retomada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172\\_241214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_241214.pdf)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, retomado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

## TESIS Y JURISPRUDENCIA

- Tesis: I. 3o. A. 136 K, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, Agosto de 1994, Pág. 577
- Tesis: I.3o.C.26 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, Pág. 1996.
- Tesis: I.17o.A.3 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 1762.

- Tesis: 1a. LI/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXI, Junio de 2005, Pág. 648.
- Tesis: P. /J. 105/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 1257.
- Tesis: P./J. 38/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo: III, Junio de 1996, Pág. 387.
- Tesis: P. LXVII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XX, Diciembre de 2004, Pág. 1118.
- Tesis: P./J. 3/2000, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomo XI, Febrero de 2000, Página: 628
- Tesis: P./J. 59/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Julio de 2009, Pág. 1353.
- Tesis II/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Sala Superior.
- Tesis IV/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Sala Superior.
- Tesis VII/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Sala Superior.
- Tesis: P. /J. 122/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, Pág. 879.
- Tesis: P. /J. 105/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 1257.

- Tesis: I.3o.C.26 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, Pág. 1996.
- Tesis XXXIV/2013, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013,
- Tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA.
- Controversia Constitucional 109/200, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:  
[https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Inf%20Otorgada%20Jur/2007/06\\_109\\_01.pdf](https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Inf%20Otorgada%20Jur/2007/06_109_01.pdf), Pág16

#### RECURSOS DE INTERNET

- Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, retomado de bibliotecas jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, retomada de ([biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf))
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana fue sancionado el 22 de octubre de 1814 en la Ciudad de Apatzingán, retomado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>).
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, retomada de Cámara de Diputados ([http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)).

- Constitución de 1836, retomada de Orden Jurídico (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>)
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857, retomada del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, retomada de la Cámara de Diputados ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)).
- H. Congreso de la Unión (<http://www.congreso.gob.mx>).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 500 años de México en documentos en (<http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>)
- Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=52>)
- Cámara de Diputados: [http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_tipo_elec.php)
- Cámara de Diputados: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_tipo_elec.php)
- Cámara de Diputados: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_tipo_elec.php)
- Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española 22ª. Edición, 2012, retomado de (<http://www.rae.es/>).



- Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa, retomado de (<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>)
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, retomado de ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf))
- Prontuario de Términos, Prácticas y Procedimientos más Usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, retomado de (<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/2lister.pdf>)
- Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial; Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014 ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm))
- Votación económica, retomado de [www.camaradediputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm](http://www.camaradediputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm)
- SGOB-01-001 - Publicación de Documentos en el Diario Oficial de la Federación (<http://www.dof.gob.mx/tramites1.php?info=completa>).
- Historia del Congreso Constituyente 1916-1917, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ([http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/hist\\_cong\\_cons/29\\_ver.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/hist_cong_cons/29_ver.pdf))
- Plataformas Electorales de los Partidos Políticos, Instituto Nacional Electoral ([http://genero.ife.org.mx/partidos\\_plataforma.html](http://genero.ife.org.mx/partidos_plataforma.html)).
- García Villa, Juan Antonio. “Las plataformas de los partidos deben tener atención ciudadana”, El Financiero, Columnas de opinión, 26 de septiembre de 2014 (<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/las-plataformas-de-los-partidos-deben-tener-atencion-ciudadana.html>).

- Pérez, Carlos Y Zavala Ricardo. “Evaluación de las plataformas electorales”, Este País: Tendencias y opiniones, 01 de junio de 2012 (<http://estepais.com/site/2012/evaluacion-de-las-plataformas-electorales/>).
- Toma de Protesta del Consejo Directivo 2013-2015 de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, 11 de junio de 2013 (<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/gobierno-de-la-republica-y-partidos-politicos-trabajan-en-una-reforma-politica-que-de-certeza/>).
- Promulgación de la Reforma Política Electoral, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/promulgacion-de-la-reforma-politica-electoral/>).
- Reforma Política – Electoral Presidencia de la República, Equipo de Contenido de la, Staff Presidencia, 05 de febrero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/6-elementos-principales-de-la-reforma-politica-electoral/>)
- La Plataforma Electoral de la Alianza por México para las elecciones federales de 2006 (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDPartidos/pdf/COALMEX02.pdf>)
- Plataforma Electoral del Partido Acción Nacional para las elecciones federales de 2006 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf))
- Plataforma Electoral de la Coalición “Por el Bien de Todos” para las elecciones federales de 2006 ([http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf)).

- Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos ([http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C)).
- Sistema de Información Legislativa ([http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142#C)).
- Reportes de seguimiento de Asuntos Legislativos que tiene el Sistema de Información Legislativa ([http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2769052&Asunto=2622142)).
- Sistema de Información Legislativa, Contenido de la Reforma Política, retomado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2622142](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2622142)
- Secretaría de Gobernación, Toma de Protesta del Consejo Directivo 2013-2015 de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, 11 de junio de 2013 (<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/gobierno-de-la-republica-y-partidos-politicos-trabajan-en-una-reforma-politica-que-de-certeza/>).
- Promulgación de la Reforma Política Electoral, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/promulgacion-de-la-reforma-politica-electoral/>).
- Puntos a destacar de la Reforma Política-Electoral, Equipo de contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 05 de febrero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/6-elementos-principales-de-la-reforma-politica-electoral/>).

- Seis elementos principales de la Reforma Política Electoral, Equipo de contenido de la Presidencia de la República, Staff Presidencia, 31 de enero de 2014 (<http://www.presidencia.gob.mx/puntos-a-destacar-de-la-reforma-politica-electoral/>).
- “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral”, Integralia Consultores, Animal Político, 29 de enero de 2014 (<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/>) en Instituto Nacional Electoral ([http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico\\_29ene2014\\_IntegraliaConsultores.pdf](http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico_29ene2014_IntegraliaConsultores.pdf))
- Proceso Legislativo, retomado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/5/cl/cl10.htm>
- Iniciativas LX Legislatura, retomado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>
- Iniciativas LXI Legislatura, retomado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php>
- Numeralia de iniciativas, retomado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>
- Funciones Parlamentarias, retomado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/142/11.pdf>
- Información Básica Sistema Electoral Mexicano, Instituto Nacional Electoral, retomado de [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema\\_Politico\\_Electoral\\_Mexicano/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/)
- Diccionario Jurídico 2011, retomado de (<http://www.diccionariojuridico.mx/index.php>)

- Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones., retomado de [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/camdip/Cam\\_Dip\\_Mex.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/camdip/Cam_Dip_Mex.pdf)
- Derecho Legislativo Mexicano, retomado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/derleg.htm>
- Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos., retomado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/orden.htm>
- Iniciativas por Presidente, retomado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/AsuntosLegislativos/home.php?TipoReporte=1>
- Iniciativas por Presidente, retomado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/AsuntosLegislativos/home.php?TipoReporte=1>
- Reforma Político Electoral, Legislación Electoral Vigente, Instituto Nacional Electoral  
([http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/normatividad\\_legislacion.html](http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html)).
- Partidos Políticos y democracia, Jaime Cardenas García, Instituto Nacional Electoral.  
([http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos\\_politicos\\_y\\_democracia.htm](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm)).
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª. Edición, 2001  
(<http://lema.rae.es/drae/?val=representar>).
- Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Cómputos Distritales de las Elecciones Federales de 2006, Resultados Nacionales, Instituto Federal

Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) en [http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/pdfs/gra\\_nal.pdf](http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/pdfs/gra_nal.pdf)..

- Episodios complicados de las elecciones en México, CNN México, 30 de junio de 2012 (<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/2006-resultados-apretados-y-conflicto-poselectoral>).
- Palacio Legislativo de San Lázaro. Historia y Vida de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura. México, febrero 2003, retomado de [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/01\\_ley\\_de\\_transparencia/06\\_servicios/09\\_servicio\\_social/012\\_ubicacion](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/01_ley_de_transparencia/06_servicios/09_servicio_social/012_ubicacion)
- La Cámara de Diputados a través del tiempo, retomado de [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/22\\_capacitacion/12\\_guia\\_de\\_induccion\\_7a\\_edicion/03\\_la\\_camara\\_de\\_diputados\\_a\\_traves\\_del\\_tiempo](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/22_capacitacion/12_guia_de_induccion_7a_edicion/03_la_camara_de_diputados_a_traves_del_tiempo)
- El Incendio del Salón de Sesiones, 1989; Relatoría basada en diversas crónicas publicadas por el Diario Excélsior del 06 al 12 de mayo de 1989; Investigación realizada por: Cérica Webster Henestrosa, retomado de [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz\\_aniv/10\\_incendio.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/10_incendio.pdf)
- Ramírez Vázquez, Pedro. “El Palacio Legislativo de San Lázaro; Sede de la Cámara de Diputados, retomado de [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz\\_aniv/06\\_paleg.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/conocer/sanlaz_aniv/06_paleg.pdf)